

UNIVERZITET U BEOGRADU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA



M R
3741 1



000069149

COBISS

UNIVERZITET U BEOGRADU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

Vladimir M. Vasiljev

**JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA U
EVROPSKOJ UNIJI I SRBIJI -
RAZVOJ MODELA, TRŽIŠTA I
ZAKONSKOG OKVIRA**

doktorska disertacija

Beograd, 2015

R 3741

UNIVERZITET U BEOGRADU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA



Vladimir M. Vasiljev

**JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA U
EVROPSKOJ UNIJI I SRBIJI -
RAZVOJ MODELA, TRŽIŠTA I
ZAKONSKOG OKVIRA**

doktorska disertacija

БИБЛИОТЕКА
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТА ПОЛИТИЧКИХ НАУКА
БЕОГРАД
Инв.бр. 69149

Beograd, 2015

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Vladimir M. Vasiljev

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN
EUROPEAN UNION AND SERBIA –
MODEL, MARKET AND LEGAL
FRAMEWORK DEVELOPMENT**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2015

Mentor: Prof.dr Snežana Đorđević–Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka

Članovi komisije:

1. Prof. dr Snežana Đorđević
2. Prof. dr Dragan Veselinov
3. Prof. dr Tatjana Jovanić

Datum odbrane: 6.4.2016.

JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA U EVROPSKOJ UNIJI I SRBIJI - RAZVOJ MODELA, TRŽIŠTA I ZAKONSKOG OKVIRA

REZIME:

Predmet ovog rada jeste prikaz javno-privatnih partnerstava kao instrumenta za koji se pretpostavlja da bi, ukoliko bi se primenjivao prvenstveno na lokalnom, ali i na višim nivoima upravljanja, omogućio vlastima u svakoj zemlji brži i kvalitetniji ekonomski razvoj društva.

Iskustva moderno uređenih demokratskih društava u decentralizaciji vlasti po principima subsidijariteta i fiskalnog federalizma daju uvid u set mera i principa stvaranja dobrog poslovnog okruženja kao primarnog faktora privlačenja kapitala, a time i opšteg razvoja države.

Javno-privatna partnerstva su kao najsloženiji i najnoviji instrument podsticanja ekonomskog razvoja modernih država od posebnog značaja. Još uvek u fazi razvoja i u primeni u nekolicini najrazvijenijih demokratija, pred ovim složenim instrumentom tek leže pravi izazovi i budućnost.

Stoga je **cilj ovog rada** prepoznavanje važnosti najsloženijeg instrumenata za podsticanje ekonomskog razvoja, a to su javno-privatna partnerstva i njihovo poznavanje u teoriji i kroz primenu u praksi. Ono je od velikog značaja sadašnjim i budućim kadrovima koji rade u javnoj upravi Srbije na svim nivoima.

Naučni značaj ove teme je u sistematskom prikazu i analizi modela javno-privatnih partnerstava. JPP su aktuelna tek od 90-ih godina, zemlje EU tek početkom 21.veka osnivaju posebna tela koja se pri vladama bave JPP, a Evropska komisija je tek 2004. izdala *Zelenu knjigu o JPP*, koja delimično definiše i analizira JPP.

Iz naučnog proizlazi i **društveni značaj** ovog rada, a to je bolje razumevanje JPP, podizanje svesti sadašnjih i budućih kadrova u javnoj upravi o njihovom značaju i spremnosti da u predstojećim reformama ispravno i kvalifikovano zastupaju interese društva u čije ime rade.

Osim kao doprinos teoriji o javnoj upravi, ovaj rad ima veći značaj kao **priručnik** organima te iste uprave u poznavanju i primeni JPP kao instrumenta kojim se podstiče ekonomski razvoj.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN EUROPEAN UNION AND SERBIA – MODEL, MARKET AND LEGAL FRAMEWORK DEVELOPMENT

SUMMARY:

This paper focuses on the presentation of public-private partnerships (PPPs) as instruments which are assumed to enable faster economical development of municipalities and the country in total, for the authority of our country, if firstly applied locally, but then also on higher levels of management .

The experiences of the modern democratic societies in the area of decentralization of the authority by the principles of subsidiarity and fiscal federalism, enable the insight to the set of measures and the principles of creating the good business environment as the primary factor of attracting investments, and subsequently enabling the general local development.

Public-private partnerships are the most complex, and the latest instrument of special importance for encouraging the economic development of modern states. Still in the phase of development and applied in a few the most developed democracies only, this complex instrument is yet to face the real challenges and the future.

Therefore the objective of this paper is recognizing the importance of the most complex instrument for encouraging the local economic development, which are the public-private partnerships and the theoretical and practical knowledge about them. This is of the most importance for current and future staff employed in the public administration of Serbia, at all levels.

The scientific importance of this paper is the systematic presentation and analysis of the model of the public-private partnerships. PPPs have become more present since the 90's; at the beginning of the 21st century the EU countries have started forming special government bodies to deal with PPPs, and the European commission has issued the *Green book on PPPs* only in 2004, which defines and partly analyses the PPPs.

The outcome of the scientific significance of this paper is also the social one: the better understanding of the PPPs, lifting the awareness of the current and future staff employed in the public administration about their significance and competence to, in future reforms, correctly and skillfully represent the interest of the society in whose behalf they act.

Beside the contribution to the theory about the local government, this paper has a greater meaning as a guide book for its administrative bodies, when addressing the issues of knowing and applying the PPPs as the instrument to encourage the economic development.

Key Words: public-private partnerships, infrastructure investments, value for money, public procurement, risk sharing, project finance

Academic expertise: Political science

Narrow academic expertise: Public policy

HIPOTEZE I METODOLOGIJA:

Analiza javno-privatnog partnerstva u ovom radu počiva na sledećim **hipotezama**:

Uvod:

1. Za uspešan ekonomski razvoj potrebna je decentralizacija vlasti, primena načela subsidijariteta u nadležnostima i fiskalna autonomija.
2. U takvim uslovima može da postoji institucionalni okvir u kom je moguće primeniti JPP, što olakšava ekonomski razvoj države.

Istorija i definicije JPP

3. Državna politika ulaganja u razvoj nauke, tehnologije i saradnju sa privatnim sektorom direktno je srazmerna ekonomskom razvoju države.
4. Razvoj JPP je direktno srazmeran stepenu privrednih sloboda neke zemlje.
5. Ne postoji jedinstvena definicija JPP.

Karakteristike JPP

6. Sve karakteristike JPP upućuju na cilj obezbeđivanja najefektivnije javne usluge uz najmanji trošak.
7. Nedoumice o JPP i njihovo razjašnjavanje potvrđuju da je negativna slika o JPP neosnovana.

Vrste JPP

8. Složenost JPP modela direktno je srazmerna dužini ugovora o JPP, stepenu učešća privatnog partnera, prenetom riziku na privatnog partnera, njegovim pravima i obavezama i konačnoj vrednosti investicije.
9. Nedostaci JPP modela posledica su loše javne politike u oblasti regulacije procedura javnih nabavki, vlasničkih odnosa u JPP modelu i budžetiranja JPP projekata.
10. Institucionalna JPP su teško ostvariva u praksi zbog nedostataka u zakonodavnom okviru koji ih reguliše.

Institucionalni okvir za JPP

11. Komisije za JPP su najvažniji faktor zaštite javnog interesa u JPP aranžmanima.
12. Komisije za JPP koja osniva javni sektor doprinose boljem položaju javnog sektora u ugovaranju JPP.

Zakonski okvir za JPP

13. Zakoni EU i STO ne definišu JPP na potpun način, što je glavni uzrok slabog učešća privatnog sektora u izdacima za javnu infrastrukturu modernih država.

Struktura JPP

14. Dobra metodologija određivanja VfM i PSC-a jeste ključni element u odluci javnog sektora da se odluči za JPP opciju.

Pitanje rizika u JPP

15. Upravljanje rizikom je ključni faktor uspeha JPP.

Finansiranje projekata JPP

16. Projektno finansiranje je najefikasniji model finansiranja JPP.

JPP u Evropi

17. JPP tržište u EU je uglavnom nerazvijeno, sa izuzetkom Velike Britanije.

JPP u Srbiji

18. Tržište JPP u Srbije je u začetku. Postojeći pravni i institucionalni okvir imaju vidne nedostatke.

U radu se predstavljaju teorijsko-logički i empirijski indikatori kojima se navedene hipoteze potvrđuju.

Javno-privatna partnerstva se teorijsko-logički analiziraju da bi se proverila njegova svrsishodnost u podsticanju ekonomskog razvoja na sledeći način:

U **uvodu** se deskriptivno predstavlja kratka istorija odnosa države prema infrastrukturnim ulaganjima i tržištu uopšte. Dokazuje se da je odnos države prema privredi i tržištu važniji faktor privrednog razvoja i standarda građana nego državni resursi i da je stepen privrednih sloboda direktno srazmeran visini BDP-a. Deskriptivno se opisuje rast državne potrošnje u 20. veku i povećanje državne regulacije i mešanja države u privredu, što je dovelo do krize u najrazvijenim kapitalističkim državama do 80-ih godina, a u socijalističkim državama do potpunog sloma privrede. Opisuje se zaokret ka deregulaciji i privatizaciji od 80-ih godina u najrazvijenijim zemljama, čime se dokazuje hipoteza o neophodnim preduslovima za ekonomski oporavak, ali i razvoj JPP: decentralizacija vlasti, subsidijaritet u nadležnostima i fiskalna autonomija (hipoteza 1). Dokazuje se da se JPP javljaju samo u državnim uređenjima zasnovanim

na slobodnom tržištu, jakoj pravnoj državi i demokratskim vrednostima, jer jedino u takvim uslovima postoji institucionalni okvir u kom je moguća primena JPP (hipoteza 2).

Drugi deo rada se bavi deskriptivnim prikazom pojma i istorijata JPP u svetu. Konkretizuje se pojam JPP i analizira uloga privatnog sektora u javnim poslovima kroz istoriju u danas najrazvijenim zemljama. Sintezom analiziranih pitanja indukuje se opšti značaj JPP. Dokazuje se da je državna politika ulaganja u razvoj nauke, tehnologije i saradnju sa privatnim sektorom direktno srazmerna ekonomskom razvoju države i da je razvoj JPP direktno srazmeran stepenu privrednih sloboda neke zemlje (hipoteze 3 i 4). Prikazuju se preovlađujuće definicije JPP i utvrđuje nedostatak jedinstvene definicije JPP u svetu (hipoteza 5).

Treći deo rada prikazuje osnovne karakteristike JPP i analizira JPP kroz objašnjavanje nedoumica koje ih prate. Analizom osnovnih karakteristika JPP indukuje se zaključak da su JPP aranžmani čiji je cilj da uz najmanje troškova pruže najefikasniju javnu uslugu (hipoteza 6). Analizom nedoumica u vezi sa pojmom JPP, indukuje se zaključak da su kritike JPP koje proizlaze iz analiziranih stavova neosnovane (hipoteza 7).

Četvrti deo analizira vrste i tipove JPP: servisne i menadžerske ugovore, lizing, BOT varijante i koncesije. Indukcijom analiziranih tipova JPP dolazi se do zaključka o direktnoj srazmeri složenosti JPP modela sa nivoom vlasničkog udela privatnog partnera i stepenom učešća privatnog partnera, dužinom trajanja ugovora o JPP, prenetom riziku na privatnog partnera, njegovim pravima i obavezama i konačnoj vrednosti investicije (hipoteza 8).

Posebno se analizira najzastupljeniji, britanski PFI model JPP. Indukuje se zaključak o propustima javnog sektora u Britaniji koji su doveli do loših rezultata po budžet Britanije. Indukuje se zaključak da su nedostaci JPP modela posledica loše javne politike u oblasti regulacije procedura javnih nabavki, vlasničkih odnosa u JPP modelu i budžetiranja JPP projekata (hipoteza 9).

Posebno se analiziraju institucionalna JPP - IJPP i indukuje se zaključak o nemogućnosti uspostavljanja IJPP modela usled nedostatka dobre zakonske regulative u komunitarnom pravu (hipoteza 10).

Peti deo prikazuje primere dobre prakse u uspostavljanju institucionalnog okvira za JPP. Prikazuju se različiti modeli Komisija za JPP kroz čiju se analizu indukuje zaključak o važnosti Komisije kao institucije, koja omogućava javnom sektoru dobru polaznu osnovu za JPP. Prikazuje se način rada Komisija za JPP u Britaniji, Australiji i Kanadi. Pokazuje se da su Komisije za JPP ključni faktor zaštite javnog interesa u JPP aranžmanima (hipoteza 11) i da doprinose boljem položaju javnog sektora u ugovaranju JPP (hipoteza 12).

Šesti deo analizira zakonski okvir potreban za uspešnu implementaciju JPP. Deskriptivno se prikazuje zakonodavni okvir u EU u pogledu javnih ugovora, procedura javnih nabavki, analizira se Direktiva za javne nabavke Evropske komisije i svih 5 Interpretativnih saopštenja, čija su tema JPP. Prikazuju se pravni lekovi i posebno se

vrši osvrt na tretman JPP u Svetskoj trgovinskoj organizaciji. Analizom pravnog okvira u EU, indukuje se zaključak o nepotpunom pravnom okviru u komunitarnom pravu u vezi sa JPP, što je glavni razlog slabog učešća privatnog sektora u javnim infrastrukturnim poslovima u EU, ali i ostatku sveta (hipoteza 13).

Sedmi deo analizira strukturu JPP. Analiziraju se pojmovi vrednosti za novac (VfM) i komparator troškova javnog sektora (PSC). Analizira se projektni ciklus JPP po fazama. Indukuje se zaključak o ključnoj važnosti dobre metodologije u proračunu PSC i VfM za uspeh JPP opcije u nabavkama javnih usluga i radova (hipoteza 14).

Osmi deo analizira rizik u JPP. Nakon identifikacije osnovnih rizika, predstavlja se metodologija kvantifikacije i alokacije rizika. Indukuje se zaključak o podeli rizika kao najvažnijem delu ugovaranja JPP (hipoteza 15).

Deveti deo analizira modele finansiranja JPP. Predstavljaju se modeli korporativnog i projektnog finansiranja u komparativnoj analizi. Indukuje se prednost projektnog modela, zbog čega je projektno finansiranje najčešći oblik finansiranja JPP projekata (hipoteza 16).

Deseti deo analizira stanje JPP na tržištu Evrope u poslednjih 20 godina. Empirijskim dokazima se predstavlja neuravnotežen razvoj JPP, pad JPP aranžmana nakon 2008. usled finansijske krize i relativno nizak udeo JPP aranžmana u ukupnim državnim izdacima za infrastrukturna ulaganja. Zaključuje se relativna nerazvijenost JPP modela u EU, sa izuzetkom Britanije (hipoteza 17).

Jedanaesti deo analizira stanje JPP tržišta u Srbiji i Zakon o JPP i koncesijama. Daje se pregled svih dosadašnjih predloga JPP i empirijski utvrđuje nerazvijenost JPP tržišta u Srbiji. Analizira se uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira. Analizira se Zakon o JPP i ukazuje se na nedostatke zakona koji se moraju otkloniti kako bi se sprečili loši rezultati u budućnosti na tržištu JPP u Srbiji (hipoteza 18).

Dvanaesti deo zaključuje celokupnu analizu JPP. Indukuje se opšti zaključak o odgovornosti javnog sektora za uspešnost primene JPP modela.

Ključne reči: javno-privatna partnerstva, infrastrukturna ulaganja, vrednost za novac, javne nabavke, podela rizika, projektno finansiranje

Научна област: političke nauke

Ужа научна област : javna politika

UDC 330.322.16

330.34

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS

SUMMARY:

This paper focuses on the presentation of public-private partnerships (PPPs) as instruments which are assumed to enable faster economical development of municipalities and the country in total, for the authority of our country, if firstly applied locally, but then also on higher levels of management .

The experiences of the modern democratic societies in the area of decentralization of the authority by the principles of subsidiarity and fiscal federalism, enable the insight to the set of measures and the principles of creating the good business environment as the primary factor of attracting investments, and subsequently enabling the general local development.

Public-private partnerships are the most complex, and the latest instrument of special importance for encouraging the economic development of modern states. Still in the phase of development and applied in a few the most developed democracies only, this complex instrument is yet to face the real challenges and the future.

Therefore the objective of this paper is recognizing the importance of the most complex instrument for encouraging the local economic development, which are the public-private partnerships and the theoretical and practical knowledge about them. This is of the most importance for current and future staff employed in the public administration of Serbia, at all levels.

The scientific importance of this paper is the systematic presentation and analysis of the model of the public-private partnerships. PPPs have become more present since the 90's; at the beginning of the 21st century the EU countries have started forming special government bodies to deal with PPPs, and the European commission has issued the *Green book on PPPs* only in 2004, which defines and partly analyses the PPPs.

The outcome of the scientific significance of this paper is also the social one: the better understanding of the PPPs, lifting the awareness of the current and future staff employed in the public administration about their significance and competence to, in future reforms, correctly and skillfully represent the interest of the society in whose behalf they act.

Beside the contribution to the theory about the local government, this paper has a greater meaning as a guide book for its administrative bodies, when addressing the issues of knowing and applying the PPPs as the instrument to encourage the economic development.

Key Words: public-private partnerships, infrastructure investments, value for money, public procurement, risk sharing, project finance

Academic expertise: Political science

Narrow academic expertise: Public policy

UDC 330.322.16

330.34

PREGLED SADRŽAJA:

1. UVOD.....	1
1.1 Socijalna država blagostanja vs tržišna država.....	1
1.2 Državna uprava kao partner lokalnoj samoupravi i privatnom sektoru (neophodni preduslovi).....	4
2. ISTORIJA I DEFINICIJA JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA.....	6
2.1 Istorijat odnosa javnog i privatnog sektora.....	7
2.2 Definicije JPP.....	12
3. KARAKTERISTIKE JPP.....	15
3.1 Osnovne karakteristike JPP.....	16
3.2 Nedoumice o nekim karakteristikama JPP.....	17
4. VRSTE JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA.....	19
4.1 Ugovori za usluge/servisni ugovori (eng. <i>Service contracts/Outsourcing</i>).....	21
4.1.1 Potencijalne prednosti i slabosti.....	21
4.1.2 Primer u praksi – Malezija, grad Samdakan, servisni ugovor za smanjenje gubitaka vode, 2003. godina.....	22
4.2 Menadžerski ugovori (eng. <i>Management contracts</i>).....	22
4.2.1 Potencijalne prednosti i slabosti.....	23
4.2.2 Primer u praksi - SAD, Džordžija, menadžerski ugovor upravljanja Sandy Sprins gradom, 2005. godina.....	23
4.3 Lizing/Iznajmljivanje (eng. <i>Lease ili Affermage contracts</i>).....	25
4.3.1 Potencijalne prednosti i slabosti.....	26
4.3.2 Primer u praksi - Jermenija, grad Jerevan, lizing ugovor o upravljanju vodovodom, 2006. godina.....	26
4.4 BOT ugovori i varijante.....	27
4.4.1 Faze BOT projekta.....	29
4.4.2 Potencijalne prednosti i slabosti.....	30
4.4.3 Primer iz prakse - Tunel ispod Lamanša (eng. <i>The Channel Tunnel Project</i>).....	31
4.5 Koncesije.....	33
4.5.1 Koncesije u širem i užem smislu – koncesije za javne radove i koncesije za usluge.....	34
4.5.2 Prednosti i nedostaci koncesija.....	35
4.5.3 Primer iz prakse: koncesija za vodosnabdevanje grada Porta Vile, 1994. godina.....	35
4.6 Britanski model JPP- Inicijativa za privatno finansiranje (eng. <i>PFI</i>)....	37
4.6.1 Poreklo PFI.....	37
4.6.2 Uvođenje PFI 1992. godine.....	38

4.6.3	PFI za vreme laburista (od 1997. godine).....	39
4.6.4	PFI posle 2000. godine.....	40
4.6.5	Struktura PFI projekata.....	40
4.6.6	Knjiženje i budžetiranje PFI projekata.....	43
4.6.7	Negativna strana PFI.....	44
4.6.8	PF2 - pokušaj reforme PFI.....	47
4.6.9	Primer iz prakse: PFI projekat Barnhill School, Hillingdon, London, 1999. godina.....	50
4.7	Institucionalna JPP- IJPP.....	53
5.	INSTITUCIONALNI OKVIR ZA JPP.....	56
5.1	Komisije za JPP (eng. <i>Dedicated PPP Units</i>).....	57
5.1.1	Funkcija i definicija Komisije.....	57
5.1.2	Britanski model Komisije.....	59
5.1.3	JPP Kanada - Komisija kao korporacija.....	59
5.1.4	Australijski federalni sistem Komisija.....	60
5.1.5	Koristi Komisije za javni sektor.....	61
6.	ZAKONSKI OKVIR ZA JPP.....	63
6.1	JPP u komunitarnom pravu.....	64
6.2	Javni ugovori.....	65
6.3	Pravila koja važe za sve javne ugovore.....	66
6.3.1	Kriterijumi izbora najbolje ponude.....	66
6.3.2	Pravila oglašavanja i transparentnosti.....	66
6.3.3	Tehničke specifikacije.....	66
6.3.4	Stvarne sposobnosti ponuđača i borba protiv prevara i korupcije.....	67
6.3.5	Tradicionalna i elektronska komunikacija.....	67
6.3.6	Elektronske aukcije.....	67
6.4	Procedure javnih nabavki.....	68
6.4.1	Otvoreni postupak (eng. <i>The open procedure</i>).....	68
6.4.2	Restriktivni postupak (eng. <i>The restricted procedure</i>).....	68
6.4.3	Pregovarački postupak sa obaveštenjem o podnošenju ponuda (eng. <i>The negotiated procedure with a notice</i>).....	69
6.4.4	Konkurentni dijalog (eng. <i>The competitive dialogue</i>).....	70
6.5	Ugovor o EU (eng. <i>EU Treaty</i>) i osnovni principi komunitarnog prava prema koncesijama.....	73
6.5.1	Član 56 Ugovora o EU o slobodi pružanja usluga.....	74
6.5.2	Član 49 Ugovora o EU o slobodi osnivanja.....	75
6.5.3	Dozvoljena odstupanja od članova 56 i 49.....	75
6.5.4	Pozitivne odredbe Ugovora o EU o transparentnosti.....	75
6.6	Ugovor o EU i osnovni principi komunitarnog prava prema ostalim JPP.....	76
6.7	Direktive EU o javnim nabavkama.....	78
6.7.1	Direktive EU o javnim nabavkama prema koncesijama.....	81
6.7.2	Direktive EU o javnim nabavkama prema ostalim ugovornim JPP.....	83
6.8	Interpretativna saopštenja Evropske komisije o JPP (eng. <i>EC Interpretative Communications</i>).....	84
6.8.1	Interpretativno saopštenje Komisije o kocesijama u komunitarnom pravu.....	85

6.8.2	Zelena knjiga o JPP i komunitarnom pravu o javnim ugovorima i koncesijama.....	88
6.8.3	Saopštenje Komisije o JPP i komunitarnom pravu o javnim nabavkama i koncesijama.....	91
6.8.4	Interpretativno saopštenje o primeni komunitarnog prava u javnim nabavkama i koncesijama prema IJPP.....	92
6.8.5	Saopštenje Komisije o privlačenju javnih i privatnih investicija i razvoju JPP.....	94
6.8.6	Kohezivni i strukturni fondovi EU i JPP.....	97
6.9	Direktive o pravnim lekovima u dodeli javnih ugovora u EU.....	99
6.9.1	Obavezujuće odredbe.....	100
6.9.2	Fakultativne odredbe.....	100
6.9.3	Nova Direktiva o pravnim lekovima.....	101
6.10	JPP i zakonodavstvo Svetske trgovinske organizacije (eng. <i>WTO</i>).....	101
6.11	Zaključak o zakonskom okviru za JPP.....	102
7.	STRUKTURA JPP.....	104
7.1	Učesnici u JPP.....	104
7.2	Vrednost za novac (eng. <i>Value for Money - VfM</i>).....	105
7.2.1	VfM - Velika Britanija.....	106
7.2.2	VfM – Kanada.....	107
7.2.3	VfM – Irska.....	109
7.2.4	VfM – Hrvatska.....	109
7.2.5	Metode proračuna VfM.....	111
7.2.6	Postupak proračuna VfM.....	111
7.3	Komparator troškova javnog sektora (eng. <i>Public Sector Comparator - PSC</i>).....	117
7.3.1	Osnovni PSC.....	117
7.3.2	Kompetitivna neutralnost.....	118
7.3.3	Spefični rizici projekta i PSC.....	120
7.3.4	Analiza osetljivosti.....	120
7.3.5	Diskontovanje.....	121
7.4	Projektni ciklus JPP.....	125
1.	Prva faza - Identifikacija projekta.....	127
1.1	Podfaza - Definisanje i odabir projekta.....	127
1.2	Podfaza - Procena JPP opcije.....	127
1.2.1	Dostupnost projekta	127
1.2.2	Alokacija rizika.....	128
1.2.3	Bankabilnost	128
1.2.4	Analiza vrednosti za novac.....	129
1.2.5	Eurostatov tretman duga i deficita u JPP.....	130
2.	Druga faza - Detaljna priprema projekta JPP.....	130
2.1	Podfaza – Organizacija.....	131
2.1.1	Uspostavljanje projektnog tima.....	131
2.1.2	Uspostavljanje tima savetnika.....	131
2.1.3	Osmišljavanje projektnog plana i vremenskog rasporeda.....	132

2.2 Podfaza - Predtenderska faza	132
2.2.1 Izrada dodatnih studija.....	133
2.2.2 Priprema detaljnog nacрта modela JPP.....	133
2.2.3 Odabir postupka nabavke.....	133
2.2.4 Definisanje kriterijuma za ocenu ponuda.....	134
2.2.5 Izrada nacрта ugovora o JPP.....	135
3. Treća faza – Nabavka	136
3.1 Podfaza - Tenderski postupak	137
3.1.1 Obaveštenje o nabavci, pretkvalifikacija i už izbor ponuđača.....	137
3.1.2 Poziv na tender.....	138
3.1.3 Interakcija s ponuđačima.....	139
3.1.4 Ocena ponuda i odabir ponuđača.....	139
3.2 Podfaza – Potpisivanje ugovora o JPP i zatvaranje finansijske konstrukcije	140
3.2.1 Finalizacija ugovora o JPP.....	140
3.2.2 Sklapanje ugovora o finansiranju.....	140
3.2.3 Sklapanje svih ugovora	142
3.3 Osiguranje.....	142
4. Četvrta faza - Implementacija projekta	143
4.1 Podfaza - Upravljanje ugovorom	144
4.1.1 Dodela upravljačkih odgovornosti.....	144
4.1.2 Praćenje i upravljanje izvođenjem projekta i izlaznim specifikacijama.....	144
4.1.3 Upravljanje ugovorenim i neugovorenim izmenama i rešavanje sporova	145
4.1.4 Prestanak ugovornog perioda	146
4.2 Podfaza - Naknadna evaluacija (ex-post procena)	149
4.2.1 Definisanje institucionalnog okvira i izrada analitičkog okvira	149
8. PITANJE RIZIKA U JPP	151
8.1 Pojam rizika u projektu.....	151
8.2 Identifikacija rizika.....	153
8.2.1 Rizici povezani sa procesom izgradnje objekta (rizik projektovanja, troškova izgradnje i završetka izgradnje).....	153
8.2.2 Rizici povezani sa procesom održavanja objekta (tehnološki rizik, rizik nabavke sirovina i operativnih troškova)....	154
8.2.3 Rizici povezani sa ostvarivanjem prihoda od prodaje javne usluge (rizik tražnje, rizik promene cena).....	155
8.2.4 Rizici povezani sa izvorima finansiranja JPP (finansijski, poslovni, kamatni, valutni i inflatorni rizik).....	156
8.2.5 Ostali rizici JPP projekta (politički i ekološki rizik).....	158
8.3 Kvantifikacija rizika.....	159
8.4 Alokacija rizika.....	161
9. FINANSIRANJE PROJEKATA JPP	162

9.1 Izvori finansiranja JPP projekata.....	162
9.2 Projektno vs korporativno finansiranje.....	164
9.3 Projektno finansiranje.....	167
9.3.1 Osiguranje od rizika podinvestiranosti i kontaminacijskog rizika....	170
10. JPP U EVROPI.....	172
11. JPP U SRBIJI.....	183
11.1 JPP tržište pre Zakona o JPP i koncesijama.....	183
11.2 Primeri JPP pre 2012. godine.....	186
11.2.1 JPP za javni prevoz u Beogradu i Bus plus.....	186
11.2.2 Odlaganje čvrstog otpada u Beogradu (deponija u Vinči).....	188
11.2.3 Beogradski vodovod i kanalizacija.....	189
11.2.4 Parking usluge- Kikinda.....	190
11.2.5 Primeri JPP u sektoru upravljanja otpadom.....	190
11.2.6 Beograd na vodi.....	192
11.3 Novi zakonski okvir posle 2012. godine.....	193
11.3.1 Komisija za JPP i koncesije.....	194
11.3.2 Zakon o JPP i koncesijama.....	195
11.4 JPP tržište posle Zakona o JPP i koncesijama.....	210
ZAKLJUČAK.....	214
Literatura (uža).....	216
Literatura (šira).....	221
Spisak tabela.....	225
Biografija autora.....	226

1. UVOD

Da bi se bolje razumeo pojam javno-privatnog partnerstva, u uvodu će se prikazati odnos različitih sistema državnog uređenja prema tržištu, veza između ekonomskog razvoja države i sistema njene uprave i korelacija privrednih sloboda sa visinom društvenog proizvoda. Zatim će se predstaviti kratka istorija reforme državne uprave u kapitalizmu i socijalizmu, kao i uzroci koji su doveli do reformi i sloma socijalizma. Na kraju će se prikazati osnovni preduslovi i principi državnog uređenja u kojima je moguć nesmetan privredni razvoj i koji su upravo i uslovili pojavu javno-privatnih partnerstava kao najsloženijeg razvojnog instrumenta modernih demokratskih država.

Država je oduvek sarađivala sa privatnim sektorom u realizaciji najrazličitijih poslova od javnog značaja. Javno-privatna partnerstva (JPP) u modernom smislu, o kojima je reč u ovom radu, predstavljaju pojavu novijeg datuma. Javljaju se u većoj meri 80-ih godina prošlog veka u najrazvijenijim demokratijama, paralelno sa reformom tadašnjeg sistema državne uprave, poznatim kao socijalna država blagostanja (eng. *welfare state*).

Pojam javno-privatnog partnerstva odnosi se na infrastrukturne projekte koje država sprovodi u saradnji sa privatnim sektorom, gde upravo privatni sektor radi ono što je nekada bilo isključivo državni posao: projektuje, finansira, izvodi radove i upravlja predmetom JPP. Samim tim, privatni sektor preuzima i najveći deo rizika. Cilj ovakvih aranžmana su uštede na strani budžetskih rashoda države, kvalitetnije i brže izvođenje radova, niža cena rizika i efikasnije upravljanje.

Da bi se bolje razumela javno-privatna partnerstva kao vid saradnje državnih organa i privatnih preduzetnika na tržištu, neophodno je predstaviti čitaocu kratku istoriju odnosa države prema javnim radovima, ulogu države u regulaciji infrastrukturnih ulaganja i uopšte odnos države prema tržištu. Tek nakon razumevanja odnosa države i tržišta, moguće je pravilno razumeti i ulogu javno-privatnog partnerstva kao modernog razvojnog instrumenta.

1.1 Socijalna država blagostanja vs tržišna država

Ekonomski razvoj države oduvek je bio povezan i direktno zavisao od načina upravljanja državom, odnosno sistema državne uprave. Tako imamo zemlje izuzetno bogate resursima u kojima građani žive siromašno (Rusija, afričke zemlje, Indija, Kina, Meksiko, latinoameričke zemlje, na kraju i Srbija je u toj grupi), dok postoje zemlje gotovo bez resursa (Japan, Danska, Belgija, Švajcarska) koje imaju najviši standard. Stav države prema privredi i tržištu (stav koji se ogleda kroz

ekonomske politike i pravila igre), najbitniji je faktor od kog zavisi privredna razvijenost i standard pojedinca.

Očigledno je da je sistem državnog uređenja taj koji uslovljava ekonomski razvoj države. **Državno uređenje podstiče ili guši privredne slobode, a one su odlučujući faktor razvoja.**¹ Prema studiji *Freedom house*, samo 17% svetske populacije je privredno slobodno i oni čine 27 nacija, ali zato stvaraju 81% ukupne svetske proizvodnje, dok trećina sveta (20 nacija), živi u zemljama bez privrednih sloboda, a njihov ukupni dohodak je svega 5% svetskog dohotka.²

Poslednja dva veka, od nastanka moderne države pa do danas, jedno od glavnih izvora neslaganja u ekonomiji predstavlja upravo problem stepena državnog mešanja u privredu i tržište.

Trend državne regulacije počeo je da jača posle Drugog svetskog rata, kako u SAD, tako i u zapadnoj Evropi, dok je u socijalističkom bloku doživeo maksimum. **Najbolji katalizatori udela države u privredi i na tržištu jesu visina državne potrošnje i poreska politika.** Do 30-ih godina 20. veka, praktično nijedna zemlja (osim komunističke Rusije) nije imala državnu potrošnju veću od 9% BDP-a. Prisutan je bio visok nivo privrednih sloboda uz minimalno učešće države u privredi. Posledica je bio stalni rast nacionalnog dohotka, koji je rastao brže od državne potrošnje, što je krajem 18. i tokom 19. veka, u danas razvijenim zemljama, dovelo do najvišeg ekonomskog rasta u istoriji čovečanstva. Sa stopama rasta od 7-10% te zemlje su udvostručavale standard iz decenije u deceniju.³

Nakon Velike depresije 1929, a **naročito posle Drugog svetskog rata, državna potrošnja u razvijenim kapitalističkim zemljama počela je naglo da raste**, a sa njom i poresko opterećenje, jer je državi počeo da nedostaje novac za finansiranje sve glomaznije birokratije i izdataka. Danas razvijene zemlje imaju potrošnju od 37-55% BDP-a, što je petostruko veća potrošnja nego pre Drugog svetskog rata. PDV je kao indirektan porez i smišljen jer država više nije mogla da podiže direktne poreze: prateći rast državne potrošnje od početnih 5%, paralelno je rastao i PDV, dok nije dostigao prosečnih 20% u svim zemljama.⁴

¹ Privredne slobode podrazumevaju stepen nemešanja države u proizvodnju, raspodelu i potrošnju dobara i usluga, tj. tržište. Od 80-ih godina se razvija metodologija proračuna indeksa privrednih sloboda neke zemlje. Najpoznatije metodologije imaju Heritidž fondacija (*Heritage Fondation*), Frejzerov institut (*Fraser Institute*) i Fridom haus (*Freedom House*). Opšti zaključak decenijskih istraživanja ovih institucija jeste da što je veća privredna sloboda, viši je privredni rast i blagostanje neke zemlje.

² Miroslav Prokopijević: *Konstitucionalna ekonomija*, E-press, BG, 2000. str. 11.

³ Miroslav Prokopijević: *NIP je ekonomski štetan*, Anali Ekonomskog fakulteta, BG, 2007, str. 1.

⁴ U SAD je od 1902-1970 porez prosečno rastao 5.3% godišnje. Država je, u nemogućnosti da više podiže poreze, rešenje našla u zaduživanju, pa je za vreme Reganove i Bušove administracije nacionalni dug utrostručen, transformišući SAD od nekadašnjeg lidera u najvećeg dužnika. Na svakih potrošenih 5\$ u SAD, jedan je pozajmljen. (David Osbourne - *Reinventing government*, Plume books NY, 1993. str. 221.)

Tako je, od 1930-ih i nju-dila (eng. *New Deal*)⁵ do 1970-ih, bilo sve više direktnih državnih intervencija u privredi u zapadnim zemljama i taj period je poznat kao vreme države blagostanja (eng. *Welfare state*).

Još veće uplitanje države u privredu bilo je u socijalističkom bloku. Popularnost socijalističkih pogleda odnela je prividnu pobedu marksista i kejnzijanaca u *socijalističkoj kontroverzi*.⁶ Predstavnici austrijske škole ekonomije (Mizes i Hajek) porazili su argumentima marksiste i pristalice regulacije u kapitalizmu poput Kejnsa, mada je u javnosti, zbog popularnosti socijalističkih stavova, propagirana suprotna strana. Ali je, tokom 70-ih, kada su ekonomske posledice državnog mešanja u privredu i u socijalizmu i kapitalizmu donele recesiju, intelektualna klima počela da se menja. Ubrzo dolazi i do urušavanja socijalističkih privreda, tako da i intelektualna i politička klima skreće ka protržišnim reformama. Od 70-ih, država se povlači iz privrede, privatizuju se preduzeća i monopolske usluge (telefon, ptt, struja, gas, itd.), ali država ne odustaje lako od indirektnog mešanja kroz regulaciju poreske politike.

Savremeno redefinisanje uloge države ide u dva pravca - ka deregulaciji i privatizaciji. Državne aktivnosti imaju efekat ako su usmerene ka zaštiti građana i svojine, poštovanju ugovora i definisanju vlasničkih prava i podsticanju dobrog poslovnog okruženja niskim porezima. To su temelji tržišne privrede.

Dakle, od 70-ih godina 20. veka, ekonomska uloga države počela je da se kreće od države blagostanja ka tržišno orijentisanom državi. Promena je bila neminovna. Državni aparat razvijan tokom socijalne države blagostanja postao je ogroman, spor i neefikasan, i što je bilo najpogubnije - preskup. U vreme ubrzanja tehnološkog razvoja i neverovatno brzog razvoja informacionih tehnologija, takav model centralizovane državne birokratije preokupirane pravilima i regulacijom, sa nefleksibilnim hijerarhijskim menadžmentom, jednostavno nije mogao da radi na efikasan način.

Naravno da je u tako promenjenom okruženju stari birokratski model državnog uređenja delovao nezgrapno i prošao loše. Troškovi starog modela upravljanja daleko su prevazišli profit, pa je kao rezultat državna potrošnja rasla, sa njom i porezi, dok je narod postajao sve nezadovoljniji.

Kriza je prvo izbila u SAD i Britaniji. Nakon poraza u Vijetnamskom ratu, početkom 70-ih, poverenje nacije u lidere naglo se urušilo, gomilali su se ekonomski i socijalni problemi u svim javnim servisima: školstvu, zdravstvu, sektoru izgradnje javnih stanova, u svakom velikom birokratskom programu koji je vlada smislila pre 70-ih. Kako je ekonomija usled neefikasne uprave slabila, padao je i standard građana, ali

⁵ *New Deal* je naziv za set državnih intervencija u privredi za vreme Ruzvelta kao predsednika SAD, usmerenih na rešavanje problema osiguranja u slučaju nezaposlenosti, federalnog osiguranja depozita, socijalnog osiguranja, federalnih subvencija poljoprivrede i na niz drugih vladinih mera u sferi društvenih i ekonomskih pitanja. U ekonomskoj teoriji glavni propagator državnog intervencionizma i aktivne uloge države u podsticanju privrednih aktivnosti bio je engleski ekonomista Kejns (eng. *John Maynard Keynes* 1883-1946).

⁶ *Socijalistička kontroverza* je rasprava između marksista i protržišnih ekonomista od 1930-50-ih o (ne)mogućnosti planske privrede istočnog socijalizma ili blažeg oblika tzv. države blagostanja na zapadu.

državna potrošnja se nije smanjivala, te je ista država, da bi finansirala svoju glomaznu i skupu upravu, nalazila solomonsko rešenje podižući poreze. Kulminiralo je poreskim revoltom građana SAD, krajem 70-ih.⁷

Promene su započele 80-ih, prvo u SAD i Britaniji, za vreme vladavine Regana i Margaret Tačer. Država je počela da smanjuje broj činovnika, transvere ka nižim jedinicama uprave, da privatizuje preduzeća i usluge u svom vlasništvu. Prve na udaru bile su lokalne vlasti koje su u SAD preko noći ostale bez četvrtine prihoda koje su im transferisale federalne vlasti. Pod intenzivnim fiskalnim pritiskom, lokalne vlasti nisu imale izbor nego da promene način poslovanja. **Počinju partnerstva sa privatnim sektorom kako bi se nadomestio manjak u budžetu**, povećava se konkurencija i kvalitet usluga otvaranjem vrata privatnom sektoru da konkuriše na tenderima za komunalne i sve druge usluge koje su do tada bile državni monopol. Menja se način izrade i sprovođenja budžeta i sve se više govori o preduzetničkom upravljanju.⁸ **To su razlozi i počeci javno-privatnih partnerstava u modernom smislu reči.**

1.2 Državna uprava kao partner lokalnoj samoupravi i privatnom sektoru (neophodni preduslovi)

U vreme centralizovane države blagostanja, a naročito u socijalizmu, lokalni nivo nije imao samostalnost u odlučivanju i dovoljnu finansijsku autonomiju i uglavnom je bio u vazalskom odnosu prema centru. **Nakon reformi država 70-ih**, opisanih u prethodnom poglavlju i uvođenja preduzetničkog načina upravljanja na svim nivoima, **lokalna vlast je dobila mnoge važne funkcije po principu subsidijariteta.**⁹

Tako se lokalnom nivou omogućava podsticanje ekonomskog razvoja, privlačenje investicija, otvaranje novih radnih mesta i kreiranje javno-privatnih partnerstava. Nove nadležnosti zahtevaju i promenu odnosa prema građanima, pa se javlja potreba za društveno odgovornijim poslovanjem uz stalno podizanje standarda, kvaliteta usluga, odgovornosti i transparentnosti u radu. Osim finansijskih efekata, bitni indikatori uspešnosti postali su i polja poštovanja ljudskih prava, poslovna etika, radni uslovi, mere za zaštitu okoline i odnos prema zajednici.

Na taj način lokalna zajednica postaje presudan faktor u kreiranju privlačnijeg ambijenta za investicije i opšteg boljitka u životu svojih žitelja. To čini nizom podsticaja: obaranjem poreza da bi privukla kapital, obezbeđivanjem infrastrukture i pratećih usluga potrebnih za uspešno poslovanje preduzeća, uključivanjem biznisa u strategiju društveno odgovornog razvoja, kreiranjem boljih uslova života u zajednici

⁷ David Osbourne: *Reinventing government*, Plume books NY, 1993.

⁸ David Osbourne: *Reinventing government*, Plume books NY, 1993.

⁹ **Princip subsidijariteta** je opšte načelo decentralizacije, koje je postalo sastavni deo Mاستrihtskog ugovora o funkcionisanju EU. U sferi javne politike znači da sve što može da se reši na nekom nižem nivou vlasti ne treba prenositi na viši nivo i obrnuto, ne treba stvari pomerati sa viših nivoa ka nižim, ako je niži nivo neodgovarajući za rešavanje tog problema.

(ekologija, sport, kultura) i razvijanjem kulture društveno odgovornog poslovanja kod svih aktera, od biznisa do pojedinca.¹⁰

Da bi lokalna vlast mogla na ovaj način da podstiče ekonomski i društveni razvoj, potrebne su suštinske reforme državne uprave, ekonomske politike, sudstva i jačanje kapaciteta pravne države. Rezultat je dobro poslovno okruženje, koje jedino privlači investitore. A ono je moguće samo u pravnoj državi koja garantuje ugovore i ima otvoreno tržište. Privredne slobode neminovno vode i povećanju demokratizacije društva, odnosno višem nivou političkih sloboda.

U ovim procesima, od suštinskog značaja je decentralizacija vlasti po pomenutim principima subsidijariteta. Koristi decentralizacije su modernizacija upravljanja, kvalitetnije usluge, jačanje političke i finansijske autonomije lokalnih vlasti, jačanje uticaja građana na socijalne i političke procese i uspostavljanje partnerskog odnosa između nivoa vlasti, umesto ranijeg hijerarhijskog odnosa između centra i lokala.

Dakle, stepen reformisanosti javne uprave po principima subsidijariteta, direktno je srazmeran stepenu demokratizacije i ekonomskog razvoja zemlje. U Srbiji i bliskom okruženju je takođe i jasan indikator dometa političkih reformi presudnih za evrointegracije.

Samo u takvim uslovima moguća je saradnja javnog i privatnog sektora koja će rezultirati proizvodom koji će biti od opšte društvene koristi. Zato su **javno-privatna partnerstva moguća samo u najdemokratskijim državama, koje imaju institucionalni okvir kroz jaku vladavinu prava i koje podstiču slobodno tržište.**

¹⁰ Snežana Đorđević: *Priručnik za moderno upravljanje LER-om*, SKGO, 2007, str. 12

2. ISTORIJA I DEFINICIJA JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA

Drugo poglavlje govori o istoriji i definicijama javno-privatnog partnerstva. Nakon objašnjenja pojma JPP u modernom smislu reči, daje se pregled primera saradnje javnog i privatnog sektora kroz istoriju, koji su po svojim osnovnim karakteristikama preteče modernih JPP. Prikazuju se primeri od Rimskog carstva, preko Srednjeg veka, do detaljnijih primera i zakonskih rešenja infrastrukturnih ulaganja u Britaniji, SAD i Francuskoj od 15-19 veka. Posebno se analizira istorija odnosa državne politike prema privatnom sektoru u SAD u 18. i 19. veku, kako bi se prikazao značaj podrške privatnoj inicijativi koji je direktno srazmeran razvoju države na svim poljima. Zatim se prikazuje nastanak modernih JPP u poslednjim decenijama 20. veka, za vreme reforme socijalne države blagostanja u najrazvijenijim kapitalističkim državama i prvih zakonskih regulativa EU po pitanju JPP. U drugom delu se prikazuju definicije JPP, jer jedinstvena definicija još uvek ne postoji. Daje se pregled definicija od strane EU, OECD, MMF, Svetske banke, Kanade, Britanije, Južne Koreje, Južne Afrike, Australije i Srbije. Iz brojnih definicija se izvode zajednički imenitelji za JPP.

Javno-privatno partnerstvo (JPP) danas može se opisati kao kooperacija između javnog i privatnog sektora na području planiranja, proizvodnje, pružanja usluga, finansiranja, poslovanja ili naplate javnih poslova.¹¹ Javni sektor se javlja kao ponuđač i proizvođač, odnosno kao partner koji ugovorom definiše vrste i obim poslova ili usluga koje prenosi na privatni sektor i koji obavljanje tih poslova nudi privatnom sektoru, koji se javlja kao partner koji traži takav oblik saradnje ukoliko može ostvariti profit, uz obavezu kvalitetnog izvršavanja obaveza iz ugovora.

Raskorak između potrebnih investicija i dostupnih sredstava u budžetima vlada rezultirao je porastom javno-privatnih partnerstava. Po podacima Svetske banke, u samom početku razvoja JPP (1990-1997), aktivnosti privatnog sektora u infrastrukturnim projektima porasle su u razvijenim zemljama od 16 do 120 mlrd dolara.¹² Danas, vlasti prosečnog američkog grada angažuju privatni sektor u izvođenju 23 od 65 osnovnih servisa i usluga lokalne samouprave.¹³

¹¹ Eng. *Public-private partnerships*, u daljem tekstu skraćeno JPP.

¹² Jonathan Loew: *Why countries interested in P3*, dostupno na: http://www.ip3.org/ip3_site/a-p3-primer-why-are-countries-interested-in-p3.html, (pristupljeno 2.3.2010.)

¹³ NCPPP: *Top 10 facts about PPP*, dostupno na: <http://www.ncppp.org/ppp-basics/top-ten-facts-about-ppps/>, (pristupljeno 2.3.2010.)

Stoga, javno-privatna partnerstva danas podrazumevaju infrastrukturne usluge i servise koji su tradicionalno bili isporučivani od strane vlasti. JPP su uključena u širok spektar socio-ekonomskih infrastrukturnih projekata, ali se prvenstveno koriste u građenju i upravljanju bolnica, škola, zatvora, puteva, mostova, tunela, železnici, kontrolama vazdušnog saobraćaja i vodo-kanalizacionim postrojenjima.

2.1 Istorijat odnosa javnog i privatnog sektora

Javno-privatno partnerstvo kao model poznato je još iz doba Rimskog carstva. Još tada su postojali javni radovi u izgradnji luka, pijaca i javnih kupatila. Grčki istoričar i filozof Strabon iz I veka Nove ere, piše u svojoj *Geografiji* da je za vreme Cezara Avgusta postojala naplata preko planinskog prelaza Sveti Bernard (eng. *Little St. Bernard's Pass*), koja je poverena plemenu Salasi od strane Rimske imperije uz nadoknadu, sa obavezom održavanja prolaza i uslugama vodiča za putnike.¹⁴ Prelaz preko londonskog mosta naplaćivao se još 1286. godine. Britanski kralj Edvard III je 1364. ozakonio naplatu putarine od Londona do Ličfilda. Zakon o održavanju puteva javlja se u Britaniji već 1555. Odgovornost je prebačena na lokalne parohije, koje su odredile parohie da budu supervizori radnika na održavanju. Radnici su bili lokalni stanovnici sa imanjima uz put. Imali su obavezu da obezbede konje, kola i plugove, dok su ostali stanovnici morali 6 dana u godini da rade na održavanju puta. Sve je nadzirao paroh. Sistem prinudnog održavanja opstao je do 1835, a u SAD se zadržao do 20. veka u ruralnim krajevima. Međutim, nikada nije dao rezultate zbog nestručnosti i demotivisanosti učesnika u poslu. Tražnja za kvalitetnijim putevima dovela je do modela razvoja puta sa naplatom putarine (eng. *Turnpike*). Preteče autoputeva neki autori nazivaju i *prethodnicom moderne BOT šeme JPP*.¹⁵

Prvi put sa putarinom izgrađen je u Britaniji 1663. Čelnici okruga Hertford, Kembridž i Hantingdon predali su Parlamentu peticiju sa zahtevom da država finansira održavanje i unapređenje dela Velikog severnog puta i omogući naplatu putarine u trajanju od 21 godine, kada bi se investicija isplatila i postala besplatna za korišćenje. Do sredine 19. veka, preko 1000 ugovora za puteve sa putarinom bilo je aktivno u Britaniji. Grupa poverenika za izgradnju podizala je kredit, poveravala posao graditeljima i ugovarala naplatu putarine sa uglednim farmerima koji su imali imanja uz deonicu. Od 1773, javljaju se aukcije za poslove prikupljanja putarine.

Godine 1714. objavljen je *Longitude Act*, javni poziv države da se nađe rešenje kako odrediti koordinate broda na moru. Britanska vlada je raspisala konkurs na kom su mogle da učestvuju firme i građani, a najbolje rešenje je očekivala novčana nagrada. Odgovor je došao od strane privatnog sektora.

Na ovim primerima mogu se videti začeci javno-privatnog partnerstva i njegovih osnovnih elemenata - projektnog finansiranja, projektne kompanije, podugovora,

¹⁴ D.Grimsey & M.Lewis: *PPP- The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*; Edvard Elgar Publishing Limited, 2004, str.42

¹⁵ Adrian Smith: *Privatized Infrastructure: The Role of Government*, Thomas Telford, 1999, str.11

franšiznih ugovora, itd. Iste godine donešen je Opšti zakon o putevima sa putarinom (eng. *General Turnpike Act*), gde su vozila klasifikovana po obimu točka, uvedene putarine za različita vozila, veoma slično današnjim auto-putevima.

U SAD je prvi put s putarinom izgrađen u Pensilvaniji 1792, a do 1840. bilo je angažovano preko 1.600 kompanija za gradnju puteva širom Amerike. Do 20. veka, većina puteva postala je državno vlasništvo i ušla u proces građenja mreže auto-puteva. Isto se desilo i u Britaniji. Razvoj železnice u 19. veku doprineo je padu prometa na putevima s putarinom, porastao je i pritisak javnosti koja je bila protiv naplate putarina, pa su putarine zamenjene lokalnim taksama; prvo u Irskoj 1858, a do 1890. su svi putevi vraćeni u državni posed.

U Francuskoj danas nema određene JPP politike, kao u Britaniji ili Holandiji na primer, jer se JPP u Francuskoj smatraju *starim konceptom*. Još 1995, 75% vodosnabdevanja je izvođeno putem JPP ugovora. Dva najveća privatna operatora - *Lyonnaise des Eaux* i *Vivendi* (danas *Veolia Environment*) imaju 62% distribucije vode, 36% kanalizacije, 75% grejanja, 60% odnošenja smeća, 55% kablovske TV, sve u formi JPP. ¹⁶ Prva koncesija bila je *Briare kanal*, 1638. godine i *Mediterransko-Atlantski kanal*, 1666. godine. Koncesija za vodosnabdevanje delova Pariza dodeljena je 1782, a izgradnja Sueckog kanala 1854, uz koncesioni ugovor na 99 godina. ¹⁷

Interesantno je da je glavni događaj u našem najpoznatijem romanu *Na Drini ćuprija* Ive Andrića upravo jedno javno-privatno partnerstvo: angažovanje poznatog neimara grčkog porekla, Tosun efendije, kog je unajmio veliki vezir Mehmed paša da sazida most preko Drine u Višegradu za potrebe turske imperije.

U SAD, prvi primer obezbeđivanja javnih usluga koje su poverene nekom preduzeću u današnjem smislu te reči nalazimo 1652 godine. Bostonska *Water Works* kompanija bila je prva privatna firma u Americi uopšte, a obezbeđivala je pijaću vodu građanima. ¹⁸

Bendžamin Frenklin je 1742. osnovao Američko filozofsko društvo Filadelfije. Društvo je u saradnji sa Predstavničkim domom Kongresa Pensilvanije sponzoriralo Univerzitet Pensilvanije - prvu medicinsku školu u engleskim kolonijama današnje Severne Amerike. Cilj škole bio je da učini dostupnim najnovija dostignuća iz polja agrokulture, nauke i medicine svim građanima. I na ovom primeru se vidi da javni i privatni sektor mogu sarađivati zarad unapređenja nauke i opšteg dobra.

Pionirski rad Bendžamina Frenklina na unapređenju razvoja nauke u saradnji sa državnim institucijama inspirisao je i zakonodavce SAD, koji su, nakon Revolucije 1787, Ustavnom Konvencijom predložili osnivanje nacionalnih univerziteta da bi se

¹⁶ D.Grimsey & M.Lewis: *PPP- The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*; Edvard Elgar Publishing Limited, 2004, str. 47

¹⁷ Ugovor je prekinut 1956, kada je *Suez Canal Company* nacionalizovana od strane egipatske vlade.

¹⁸ NCPP: FAQs - *Why should governments turn to the private sector to help perform services they have traditionally handled themselves?*, dostupno preko: <http://www.ncppp.org/ppp-basics/frequently-asked-questions/>, (pristupljeno, 4.4.2010.)

promovisao razvoj nauke. Predlog je imao ideju da nacionalna vlada ne bi trebalo da direktno kontroliše nacionalne edukativne i naučne aktivnosti, već da posredno utiče na univerzitete i istraživačke centre, a jedan od podrazumevanih načina jeste upravo saradnja sa privatnim sektorom.

Predsednik SAD, Tomas Džeferson, kupio je 1803. godine, 828.800 kvadratnih milja zemlje od Francuske (eng. *Louisiana Purchase*), čime se površina SAD udvostručila, dok je danas ta površina petina SAD. Džeferson je zatim iznajmio privatnu 33-članu ekspediciju i platio 2.500\$ da se istraži i mapira zemlju duž reka Misisipi i Misuri. To je još jedan primer javno-privatnog partnerstva finansiranog od strane federalne vlade, sa ciljem da se pojača ekspanzija SAD na zapad kroz naseljavanje i podsticanje putovanja i trgovine.

Godine 1820, federalna vlada je osnovala Frenklin institut u Filadelfiji, da bi podstakla pronalaženje rešenja za uzroke epidemije kolere koja je harala SAD. To je primer kako javni sektor može da angažuje privatni sektor u pronalaženju novih naučnih rešenja za rešavanje bitnih javnih problema i potreba.

Kongres je 1843. finansirao sa 30.000\$ Semjuela Morza (pronalazača telegrafa i Morzeove azbuke) u projektu instalacije eksperimentalne telegrafske linije od Baltimora do Vašingtona, duž pruge od 38 milja. To je prvi primer gde je federalna vlada finansirala privatnu kompaniju u eksperimentalnom projektu za široku upotrebu. Ubrzo je telegraf postao glavni način komunikacije na velikim daljinama.

Usvajanjem Morilskog zakona (eng. *Morrill Act*) 1862, Kongres je naložio svakoj državi u SAD da mora osnovati bar jedan koledž za agrikulturu i medicinu. Svakoj državi je dato 7.500 km² zemlje da sagradi koledže, upravo putem angažovanja privatnog sektora.

Tokom Prvog svetskog rata, predsednik SAD Vudru Vilson (*Woodrow Wilson*), 1916. osniva Savet nacionalne odbrane, koji je obuhvatio sekretarijate za rat, unutrašnje poslove, mornaricu, poljoprivredu, trgovinu i rad. Cilj Saveta bio je da se identifikuju, objedine i mobilišu svi domaći istraživački i tehnološki kapaciteti i ustanove, jer su SAD, usled rata u Evropi, bile uskraćene u dotoku informacija i saradnji sa istraživačkim bazama američkih kompanija u Evropi, kao i sa mnogobrojnim naučnicima koji su radili i predavali na evropskim univerzitetima. Vilson je bio svestan da je Prvi svetski rat - rat tehnologije (prvi put se javlja upotreba tenka, automatske puške, borbenog aviona, cepelina bombardera i hemijskog oružja) i da je jedini način da SAD dobiju rat upravo putem naučnog i tehnološkog napretka u naoružanju. Većina inovacija došla je u saradnji sa privatnim kompanijama.

Ista politika se ponovila i za vreme Velike depresije, kada je i pored ekonomskih teškoća u kojima su se SAD nalazile, Odbor za nacionalne resurse objavio izveštaj pod

nazivom *Istraživanje- nacionalni resurs*, sa porukom da je obaveza federalne vlade podrška istraživanjima za dobrobit američkog naroda.¹⁹

Neposredno pred ulazak SAD u II Svetski rat, juna 1941, predsednik Ruzvelt osnovao je Istraživački odbor nacionalne odbrane, koji je ubrzo preimenovan u Kancelariju za naučna istraživanja i razvoj (OSRD), koju je vodio Vanivar Buš (eng. *Vannevar Bush*). Politika OSRD-a nije bila da sprovodi istraživanja samostalno, već naprotiv - maksimalno prepuštanje istraživanja svim sektorima industrije koji su dobijali posebne zadatke vezane za svoje specifične delatnosti. Tako je OSRD finansirao Institut za tehnologiju u Masačusetsu i Kalifornijski univerzitet u razvoju radara, kao i stotine različitih preduzeća, što je rezultiralo razvojem borbenog vozila - amfibije, automatskog daljinskog detonatora (eng. *Proximity fuse*) i Menhetn projekta - razvoja atomske bombe. Kada se rat približio kraju, Ruzvelt je OSRD-u namenio ulogu u podsticanju poboljšanja nacionalnog zdravlja, razvoja novih preduzeća i zapošljavanja, kao i povećavanju standarda građana uopšte. Prateći Ruzveltovu ideju, Buš mu je 1945. predao izveštaj pod nazivom *Nauka: beskrajna granica*, gde je istakao da će nacija koja zavisi od drugih kada je u pitanju naučno znanje, biti spora u svom industrijskom progresu i slaba u poređenju sa drugim učesnicima na svetskom tržištu, nezavisno od resursa te nacije. Zato je jedan od najvažnijih poslova vlade upravo promocija nauke i razvijanje i ulaganje u mlade talente.²⁰

Kada su Rusi 1957. lansirali prvi svemirski brod u orbitu, predsednik SAD Ajzenhauer (eng. *Eisenhower*) naložio je da se izdvoji iz federalnog budžeta milijarda dolara za podršku razvoja matematike, nauke i tehnologije na najvišem nivou. Njegov sledbenik Kenedi zacrtao je sletanje na Mesec pre 1960. i u tu svrhu pokrenuta je saradnja sa mnogobrojnim privatnim firmama u rešavanju problema svemirske tehnologije. Nikson je finansirao privatni sektor u pokretanju tzv. rata protiv raka (eng. *War on Cancer*). Džimi Karter je pokrenuo istraživačke programe razvoja alternativnih obnovljivih izvora energije.

Zašto je ovaj pregled američke državne politike na najvišem nivou u sferi politike obrazovanja i nauke važan za temu javno-privatnih partnerstava?

Analizirajući određene momente američke istorije, može se zaključiti da je svest i uvažavanje privatnog sektora od strane države direktno srazmerna razvoju države u svakom smislu. Tvorci SAD bili su toga svesni i tu svest su prenosili sa kolena na koleno vekovima. Država nije bila neprijatelj slobodi misli i preduzetničkom delanju, naprotiv - podržavala ga je i pomagala, usmeravajući značajan deo prikupljenih poreza upravo u razvoj nauke i tehnologije, a nosioci preduzetničkih rešenja su najvećim delom poticali iz privatnog sektora. Rezultat je poznat - SAD su veoma brzo postale najrazvijenija država sveta u svakom smislu i meka najboljih naučnika iz svih oblasti. Samo u takvim uslovima i u zemlji sa takvom filozofijom pozitivne selekcije mogla su

¹⁹ Nationl Resources Committee: *Research: A National Resource*, 1938, dostupno na: <http://archive.org/stream/researchanationa00unitrich#page/4/mode/2up>, (pristupljeno (24.5.2011.))

²⁰ Vannaver Bush: *Science: The Endless Frontier*, 1945, dostupno na: <http://www.nsf.gov/about/history/vbush1945.htm>, (pristupljeno (24.5.2011.))

da nastanu JPP u modernom smislu tog pojma, u uslovima koji zahtevaju demokratsko društvo, slobodno tržište i vladavinu prava.

Govoreći o JPP u modernom smislu reči, ekspanzija angažovanja privatnog od strane javnog sektora počinje 70-tih i 80-tih godina u projektima javne infrastrukture, poznatih pod nazivom BOT²¹. Prva moderna JPP javljaju se paralelno od SAD, preko EU, do najrazvijenijih azijskih zemalja i Australije. Još 60-ih godina je vlada SAD razvila metod stimulacije privatnih ulaganja u infrastrukturu, sa idejom da se istovremeno povećaju investicije i zaštiti javni interes. Sedamdesete su naterale vlade da traže nove i efikasnije načine obezbeđivanja javnih usluga putem ugovaranja.

Osamdesete godine 20. veka u SAD i Britaniji obeležila je privatizacija. Tako je 70-tih godina izgrađen prvi tunel po sistemu BOT u Hong Kongu (eng. *Cross-Harbour Tunnel*). Početkom 90-tih, u Britaniji se počeo razvijati model poznat kao PFI, Inicijativa za privatno finansiranje (eng. *Private Finance Initiative*). PFI je prvobitno začeo u Australiji, krajem 80-ih, na projektima izgradnje puteva i železničkih stanica. Razvijen je u Britaniji, početkom 90-ih, za vreme vlade konzervativaca i Džona Mejdžera (eng. *John Major*). Opozicioni laburisti su kritikovali PFI model, karakterišući ga kao formu *privatizacije na mala vrata*, međutim, kada su oni došli na vlast, promenili su mišljenje i nastavili PFI model kao jedino sredstvo razvoja kada nema dovoljno novca u budžetu. Kritiku su nastavili sindikati i nezavisni ekonomisti. Sve u svemu, u Britaniji su 90-e bile obeležene PFI projektima: i država i lokalne vlasti najradije su plaćale privatnom sektoru da gradi puteve, škole, bolnice i zatvore, bez trošenja novca poreskih obveznika. Trošak su plaćali privatnici, budžet nije diran, a po završenom poslu, interes privatnika bilo je ubiranje prihoda od naplate usluga izgrađenih objekata. Kritičari PFI modela su govorili da vlada ne radi ništa drugo nego da zalaže budućnost pod hipoteku - jer na duge staze, trošak plaćanja privatnom sektoru u PFI modelu će koštati javni sektor više nego da je sagradio objekte sam.²² Ekonomska kriza 2009. dovela je PFI u Britaniji u apsurdnu situaciju: pošto su presušili izvori privatnog kapitala, sama država je pozajmila dve milijarde funti privatnom sektoru za PFI projekte, što je izazvalo oštre kritike stručne javnosti.²³

I pored poteškoća u Britaniji, modeli javno-privatnih partnerstava nastavili su da se razvijaju u svim razvijenijim zemljama. Kvantitet je vremenom doveo i do zahteva za regulisanjem kvaliteta, te je Evropska komisija donela niz dokumenata kojima reguliše javno-privatno partnerstvo²⁴, 2003. objavljuje smernice za uspešna javna partnerstva, a 2004. godine Zelenu knjigu o javno-privatnim partnerstvima.²⁵ Ovaj dokument analizira partnerstvo javnog i privatnog kako bi se jasno odredila klasifikacija ovog oblika partnerstva, kao i da li neki od oblika partnerstva potpadaju pod propise Evropske unije o javnim nabavkama, a koji oblici se mogu ugovarati na drugi način.

²¹ BOT - *Built-Operate-Transfer* (sagradi-upravlja-predaj), jedan je od modela JPP. O vrstama JPP više u poglavlju 4.

²² *What are PPP?*, BBC News, broj od 12. 2. 2003.

²³ *Government to 'prop up' PFI deals*, BBC, dostupno na:

http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/7920522.stm. (pristupljeno 12.12.2010.)

²⁴ Works Directive 93/27/EEC, Supplies Directive 93/36/EEC, Services Directive 92/50/EEC, Utilities Directive 93/38/EEC.

²⁵ EC: *Green Book on PPP*, EC, 2004.

Globalno posmatrajući, javno-privatna partnerstva se javljaju sa procesom reforme države blagostanja (o čemu je bilo reči u uvodnom poglavlju). U poslednje dve decenije 20. veka, JPP model je imao upliv uglavnom u malim i srednjim preduzećima, dok su ključne grane javnih preduzeća - struja, gas, voda, nafta i avio saobraćaj, ostajali i dalje pod upravom država. Za to postoje bar tri razloga: monopolski položaj države, strateška važnost tih oblasti za državu, ali i snažan lobi sindikata protiv privatizacije. Izuzetak je oblast telekomunikacija, jer je ubrzani tehnološki razvoj omogućio privatnom sektoru (koji je uvek brži i prilagodljiviji od države u promenama i usavršavanju) upliv u tu oblast. Uspešne privatizacije su uglavnom nalaze u najrazvijenijim zemljama OECD-a. U manje razvijenim sistemima sa kratkom demokratskom tradicijom, kao npr. u Latinskoj Americi, javni monopoli su nakon privatizacija postali uglavnom loše vođeni privatni monopoli.²⁶

Do kraja 20. veka, privatizacija je izgubila na zamahu, ali je potreba za infrastrukturnim razvojem ostala. U to vreme, JPP modeli postaju značajno sredstvo pribavljanja privatnih ulaganja i menadžera za potrebe infrastrukturnih investicija tamo gde je privatizacija zastala ili naišla na teškoće. **Snaga JPP modela nije samo u potrebi za povećanjem ekonomičnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga, već i u sposobnosti da se javne investicije uklone kao trošak u budžetu.** I pored svih kritika, po mišljenju MMF-a, najbolje razvijeni model JPP je gore pominjani britanski PFI program, koji trenutno pokriva 14% javnih investicija u ključnim infrastrukturnim oblastima.²⁷

2.2 Definicije JPP

Uobičajena engleska skraćenica za javno-privatna partnerstva je PPP (eng. *Public-Private Partnership*) i kao fraza se koristi u većini zemalja, ali ima i izuzetaka. U Kanadi se koristi skraćenica P3. Australija koristi termin privatno finansirani projekti (eng. *Privately-Financed Projects - PFP*), Britanci, Japan i Malezija koriste izraz inicijativa za privatno finansiranje (eng. *Private Finance Initiative - PFI*), dok Južna Koreja koristi izraz privatno učešće u infrastrukturi (eng. *Private Participation on Infrastructure - PPI*).

Kao što ne postoji standardizovan naziv, tako nema ni jedinstvene definicije za JPP.

Evropska komisija je 2003. definisala JPP kao *investicione projekte transferisane privatnom sektoru koje je tradicionalno izvršavao ili finansirao javni sektor.*²⁸

Međunarodni monetarni fond (MMF) vrlo slično Evropskoj Komisiji, opisuje JPP kao *ugovorne odnose u okviru kojih privatni sektor preuzima obezbeđivanje infrastrukture i usluga koje je tradicionalno obezbeđivala javna uprava.*²⁹

²⁶ International Monetary Fund: *Public-private partnerships*; 2004, str 4.

²⁷ Ibid. str.5.

²⁸ European Commission: *Guidelines for successful PPP*, 2003, str. 96.

Svetska banka ima širu definiciju u kojoj, kao i MMF, naglašava da JPP jesu projekti koji se odnose na investiranje i pružanje usluga koje je tradicionalno pružao javni sektor, ali dodaje da privatni sektor preuzima veliki deo rizika, dok javni sektor zadržava važnu ulogu u obezbeđivanju usluga i preuzimanju dela rizika.³⁰

OECD definiše JPP kao aranžman između vlade i jednog ili više privatnih partnera (koji mogu uključivati operatore i finansijere), prema kom privatni partner isporučuje servisnu uslugu na način da su vladini ciljevi servisne usluge u skladu sa profitnim ciljevima privatnog partnera, a usklađenost interesa obe strane zavisi od transfera rizika privatnom partneru.³¹

Sličnu definiciju daje i **Kanadski Savet za javno-privatna partnerstva** (eng. *The Canadian Council for PPP*):

*JPP su korporativno udruživanje između javnog i privatnog sektora zasnovano na ekspertizi svakog od partnera koje na najbolji način služi jasno definisanim javnim potrebama kroz odgovarajuću alokaciju resursa, rizika i dobiti.*³²

Dakle, osim što se termin JPP odnosi na obezbeđivanje javnih usluga putem angažovanja privatnog sektora, on uključuje i podelu rizika između javnog i privatnog sektora. To povlači važnu ulogu ugovaranja u formiranju JPP, gde tradicionalno javno administriranje mora imati okvir koji podrazumeva privatno finansiranje, projektovanje, građenje, upravljanje i moguće privremeno vlasništvo nad predmetom javno-privatnog partnerstva.

Tipična forma britanskog JPP je već pomenuti PFI model, čija je osnovna karakteristika da javni sektor kupuje uslugu od privatnog sektora na duži period putem ugovora, a privatni partner preuzima odgovornost za obezbeđivanje naručenog javnog servisa, uključujući konstrukciju, instalaciju i održavanje potrebne infrastrukture.

Država Viktorija u Australiji definiše JPP kao ugovorne nabavke javnih servisa i infrastrukture koje zahtevaju privatno finansiranje i premašuju 10 miliona australijskih dolara.³³

Južna Afrika opisuje JPP kao komercijalnu transakciju između vladine institucije i privatnog partnera, u kojoj privatna strana pruža uslugu te institucije u njeno ime za ugovoreni period, ili preuzima državno vlasništvo nad nekim objektom ili servisom za svoje komercijalne ciljeve tokom ugovorenog perioda. Privatni partner profitira vršeći takve poslove umesto javnog sektora plaćanjem iz budžeta, ili tako što sam prikuplja novac od korisnika usluga, ili kombinacijom ova dva načina naplate.³⁴

²⁹ IMF: *PPP*, 2004, stana 4, dostupno na <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>, (pristupljeno 12.2.2011.)

³⁰ OECD: *Dedicated PPP units*, 2010, str.18.

³¹ Ibid.

³² CCPPP - *definitions*, dostupno preko: http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp, (pristupljeno 24.3.1011.)

³³ OECD: *Dedicated PPP units*, 2010, str. 20.

³⁴ OECD: *Dedicated PPP units*, 2010.

Južna Koreja definiše JPP kao projekate izgradnje i upravljanja infrastrukturom kao što su putevi, luke, aerodromi, škole, železnica i ostali objekti (koje je tradicionalno gradio i njima upravljao javni sektor) pomoću privatnog kapitala.³⁵

U Srbiji je Zakon o JPP i koncesijama usvojen u decembru 2011. i prema njegovim odredbama JPP predstavlja dugoročnu saradnju javnog i privatnog partnera radi obezbeđivanja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanja usluga od javnog značaja. Može biti institucionalno ili ugovorno, kao i koncesija, kao poseban oblik JPP.³⁶

Bez obzira na nijanse u različitim definicijama, **zajednički imenitelj za JPP jeste kooperativno delovanje javnog i privatnog sektora u proizvodnji javnih proizvoda ili pružanju javnih usluga.**

³⁵ OECD: *Dedicated PPP units*, 2010.

³⁶ *Zakon o JPP i koncesijama*: Službeni glasnik RS, br. 88/11, član 4

3. KARAKTERISTIKE JPP

Treće poglavlje govori o karakteristikama javno-privatnih partnerstava. Daje se pregled ključnih koraka u ugovaranju JPP i osnovne karakteristike JPP aranžmana. Iz *Zelene knjige o JPP*, koju je objavila Evropska komisija 2004. godine, izdvajaju se karakteristični elementi JPP. S obzirom na to da su javno-privatna partnerstva relativno nova pojava koju prate brojne nedoumice i predrasude, kroz pregled najčešćih predrasuda o JPP i komentara o njima, daje se pregled odgovora na nejasnoće koje prate pojam JPP i jasnija slika o karakteristikama JPP.

Godine 1998, Britanska poreska uprava (eng. *British Inland Revenue Service*) u Mančesteru, preselila je 2.000 zaposlenih sa 11 lokacija u jedinstvenu zgradu, namenski izgrađenu za potrebe te službe u samom centru grada. Zgrada je imala centralnu klimatizaciju, automatsko osvetljenje, grejanje i PP zaštitu, dupla termo-izolujuća UV stakla i mnogobrojna druga savremena rešenja. Zgrada je izgrađena kroz projekat britanske vlade putem PFI modela po DBFO 20-godišnjem ugovoru sa privatnim partnerom.³⁷

Ideja gradnje energetske efikasne zgrade nije ništa novo. Nov je način izvođenja projekta. Umesto posebnih faza i odvojenog projektovanja, konstrukcije, finansiranja i poslova upravljanja i održavanja koji bi bili sprovedeni kroz klasične javne nabavke preko javnog sektora, sve faze su objedinjene i poverene jednom partneru. Takav pristup donosi motiv projektnoj kompaniji da uskladi sve faze izgradnje i kasnijeg upravljanja i održavanja da bi se smanjili troškovi celog projekta, što nije slučaj kada svaku fazu izvodi druga firma, ne vodeći računa o usklađenosti svog dela projekta sa ostalim fazama



³⁷ DBFO - *Design-Build-Finance-Operate*; o ovoj i drugim vrstama JPP detaljno u narednom poglavlju.

3.1 Osnovne karakteristike JPP

Dakle, jedna od osnovnih karakteristika JPP jeste kompleksnost ugovaranja između javnog i privatnog sektora.

Zato se JPP definišu kao aranžmani javnog i privatnog sektora u obezbeđivanju infrastrukture putem ugovora. **Ugovori mogu biti različitih formi i sadrže sledeće korake:**

- **Javni sektor definiše potrebnu uslugu** i vreme (od 5-50 godina) kroz tražene rezultate i specifikaciju performansi željene usluge;
- **Javni sektor transferiše** zemlju, vlasništvo nad nekim postrojenjem ili specifikuje određenu javnu uslugu privatnom partneru, uz određeni model nadoknade tokom trajanja ugovora;
- **Privatni partner gradi**, proširuje ili renovira postrojenje;
- **Projektni rizik** u smislu odluke o vrstama potrebnih sredstava za sprovođenje usluge **je na privatnom partneru, kao i rizik izgradnje, finansijski i valutni rizik;**
- **Plaćanja se ne vrše do trenutka kada počne isporuka javne usluge**, ili završetka izgradnje postrojenja ili infrastrukturnog objekta, a plaćanje je podložno smanjenju ili obustavljanju ukoliko se ne ispunjavaju ugovoreni standardi usluge;
- **Privatni partner sprovodi uslugu** u ugovorenom periodu uz definisan standard kvaliteta i politiku cena;
- **Privatni partner** istekom ugovora **predaje postrojenje javnom sektoru** sa ili bez naknade.

Jpp model karakteriše:

- Brže infrastrukturno ulaganje;
- Brže sprovođenje projekta;
- Smanjen trošak projekta;
- Optimalnije upravljanje rizicima;
- Pojačanje motivacije izvođenja servisa;
- Bolji kvalitet usluge;
- Bolji menadžment javnog dela partnerstva;
- Povećanje investicija javnog sektora uopšte;
- Veća efikasnost korišćenja resursa u vlasništvu javnog sektora.

БИБЛИОТЕКА
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТА ПОЛИТИЧКИХ НАУКА
БЕОГРАД
Инв.бр. _____

Na kraju, svi ovi faktori čine **generalnu karakteristiku JPP - obezbeđivanje najefektivnije javne usluge uz najmanji trošak.**

Osim izvršenja i finansiranja od strane privatnog sektora, JPP imaju i druge dve važne karakteristike: obezbeđivanje javne usluge i podelu rizika u tom poslu.

Zelena knjiga o JPP Evropske komisije ne daje posebnu definiciju partnerstva javnog i privatnog sektora, ali **daje karakteristične osnovne elemente i to:** dugotrajan odnos

između partnera; način finansiranja koji se u najvećem broju slučajeva oslanja na privatna sredstva, ali uz učešće i državnih, odnosno javnih sredstava; javni partner je onaj partner koji definiše ciljeve gradnje ili pružanja usluga sa aspekta javnog interesa, kao i postavljanja standarda gradnje, održavanja i kvaliteta usluga; rizik se prenosi na privatnog partnera, a inače bi ga snosio javni sektor, ali sama raspodjela rizika zavisi od slučaja do slučaja i definiše se ugovorom; javni partner plaća naknadu za korišćenje privatnom partneru, te preuzima obavezu da će se izgrađenim objektom koristiti za ugovorenu namenu; izgrađeni objekat se nakon isteka ugovora vraća u vlasništvo javnom sektoru.³⁸

3.2 Nedoumice o nekim karakteristikama JPP

Karakteristike JPP se jasnije vide kada se objasne **uobičajene nedoumice** vezane za temu JPP.

Jedna od prvih jeste mišljenje da su **JPP svojevrsni oblik privatizacije**. JPP od privatizacije razlikuje više stvari:

- Za usluge koje se pružaju preko JPP odgovorna je javna vlast, a za privatizovani objekat je odgovornost na vlasniku;
- Građani najčešće nisu svesni da li uslugu koja ide preko JPP dobijaju od privatnog ili državnog izvođača, dok je kod privatizacije očigledno;
- U JPP modelu vlasništvo ostaje, ili se po isteku ugovora vraća javnom sektoru, dok je u privatizaciji trajno u rukama privatnog sektora;³⁹
- JPP usluge su obično monopolske, dok privatizacija znači uvođenje konkurencije u pružanju usluga;⁴⁰
- U JPP su opseg i trošak usluga fiksirani ugovorom, dok u privatizaciji to određuje politika vlasnika ili samo tržište.

Drugi prigovor se odnosi na mišljenje da **ulaskom u JPP lokalna vlast gubi kontrolu** nad isporučivanjem javnih usluga koje su predmet ugovora:

- Javni sektor jeste taj koji utvrđuje osnovna pravila i ima moć da oblikuje JPP tako da reflektuje javne ciljeve, politiku i regulaciju.
- Upravo u JPP javni sektor ima više kontrole zbog čvrstine ugovora nad sprovođenjem usluge nego u slučaju kada je javni sektor izvođač radova i posluje sa sopstvenim menadžmentom koji uobičajeno štite jaki zakoni o radu.

БИБЛИОТЕКА
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТА ПОЛИТИЧКИХ НАУКА
БЕОГРАД
Инв.бр. 69149

³⁸ EC: *Green book on PPP*, EC, 2004.

³⁹ Naravno, država može da kupi ponovo nešto što je već prodala privatnom sektoru, ali je to po pravilu političko pitanje iza kog se najčešće krije korupcija na najvišem nivou (Srbija ima svoj slučaj Telekoma).

⁴⁰ To znači da, ako npr. država ima monopol nad železnicom, telefonskim uslugama ili vodosnabdevanjem, neki delovi funkcionisanja ili infrastrukturnog razvoja tih sistema mogu biti predmet JPP-a, ali će i dalje izlazne karakteristike i cena usluge biti pod uticajem države, dok privatizacija tih sistema dovodi do konkurencije na tržištu, povećanog broja operatera, a samim tim i boljoj usluzi i nižoj ceni.

Često se misli da se **JPP odnose samo na infrastrukturne projekte.**

- JPP se neretko koriste i za obezbeđivanje usluga koje nisu kapitalna ulaganja, kao što su obrade podataka, e-poslovanje, održavanje puteva i drugih objekata, skupljanje smeća i sl.

Takođe, čest je i stav da je **glavni razlog ulaska vlasti u JPP izbegavanje deficita u budžetu.**

- JPP odlikuje povećanje efikasnosti, kraći period implementacije, veća inovativnost i kvalitet usluge koji su rezultat jače konkurencije koja se postiže sprovođenjem tendera za pronalaženje privatnog partnera.

Uobičajeno mišljenje je i da će **kvalitet usluge opasti ako se izvodi kroz JPP.**

- JPP je model u kom privatni partner ima motiv da obezbedi što kvalitetniju uslugu da bi dobio veći promet, procenat naplate ili bonuse, dok je javni sektor u mogućnosti da kontroliše plaćanje ka privatnom partneru i određuje penale za loše performanse koje precizira ugovor.

Najveći **protivnici JPP su zaposleni u javnom sektoru** koji se plaše gubitka posla.

- JPP u ranoj fazi ugovaranja uključuje predstavnike sindikata. JPP ugovori moraju biti u skladu sa kolektivnim ugovorima u javnom sektoru i sadrže odredbe koje zahtevaju od privatnog partnera angažovanje raspoložive radne snage iz javnog sektora kao i unapred određenu visinu primanja.

Postoji i **strah da će cena usluge u JPP postati viša** da bi privatni partner povećao profit.

- JPP se pravi jedino u slučaju kada se za manji trošak može dobiti bolja usluga, ili da se za istu cenu može dobiti bolja usluga od strane privatnog partnera.
- Profit privatnog partnera može se povećati jedino putem povećane produktivnosti i efikasnosti ili proširenjem posla, ne putem povećanja cene, što se precizira ugovorom.

Pitanja i problemi koji se mogu javiti prilikom uspostavljanja JPP nameću veliku odgovornost javnog sektora u proceni rizika i ugovaranju, što zahteva posebnu ekspertizu. **U slučaju slabog zakonskog, institucionalnog okvira i nekvalifikovanog menadžmenta u javnom sektoru, partnerstvo sa privatnim sektorom može naneti veliku štetu poreskim obveznicima i postati plodno tle za širenje korupcije od strane čelnika javnog sektora na svim nivoima.**

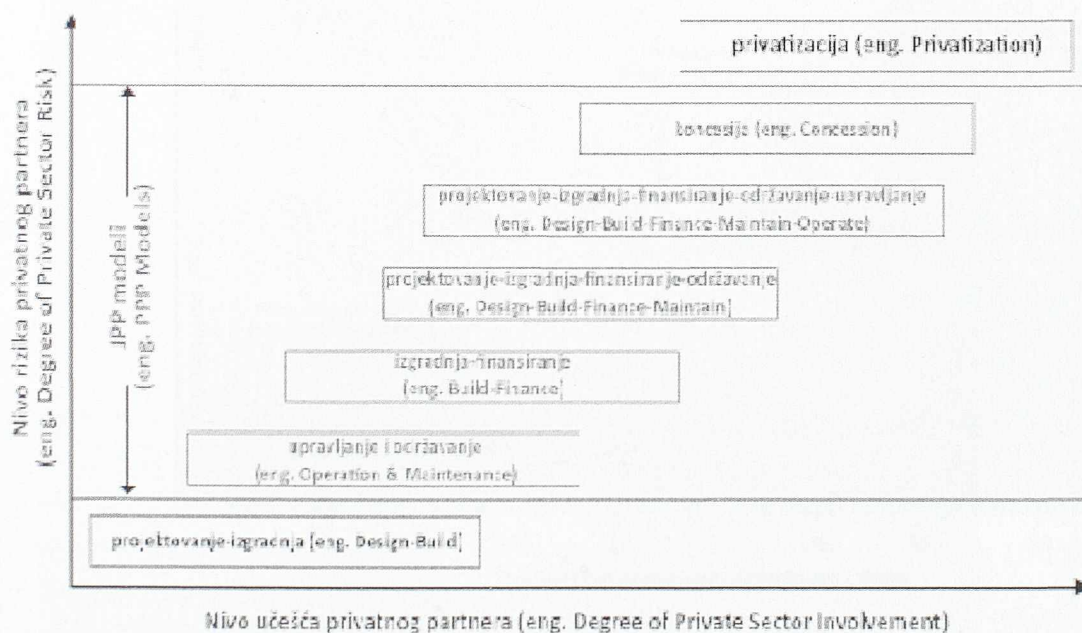
4. VRSTE JAVNO-PRIVATNIH PARTNERSTAVA

Četvrto poglavlje govori o vrstama javno-privatnih partnerstava. Posebno se analiziraju servisni i menadžerski ugovori, lizing, BOT modeli i koncesije. Navode se prednosti i slabosti svakog modela JPP i karakterističan primer iz prakse, u kom se jasnije sagledavaju navedene osobine pojedinačnih vrsta JPP. Britanski model JPP (PFI) detaljno se analizira od uvođenja PFI modela 1992. godine, preko razvoja PFI za vreme vlade laburista od 1997. godine, stanja nakon 2000. godine, do reforme PFI posle 2012. godine. Objašnjava se struktura PFI modela i knjiženje i budžetiranje PFI projekata, kao i negativna strana PFI modela. Prikazuje se primer dobre prakse PFI ugovora. Na kraju se analiziraju institucionalna JPP, kao specifična vrsta JPP.

JPP mogu biti kategorizovana u zavisnosti od stepena učešća i rizika javnog i privatnog sektora u partnerstvu. Tabela 1. pokazuje osnovne tipove JPP i poziciju privatnog sektora u zavisnosti od stepena rizika i učešća u JPP. Što je manje učešće privatnog sektora u JPP, manji je i rizik i obrnuto - privatizacija kao potpuno vlasništvo privatnog sektora nad javnim poslom ili preduzećem alocira i sav rizik u privatni sektor.

Tabela 1.

Odnos rizika i učešća privatnog sektora u JPP



Izvor: CCPPP⁴¹

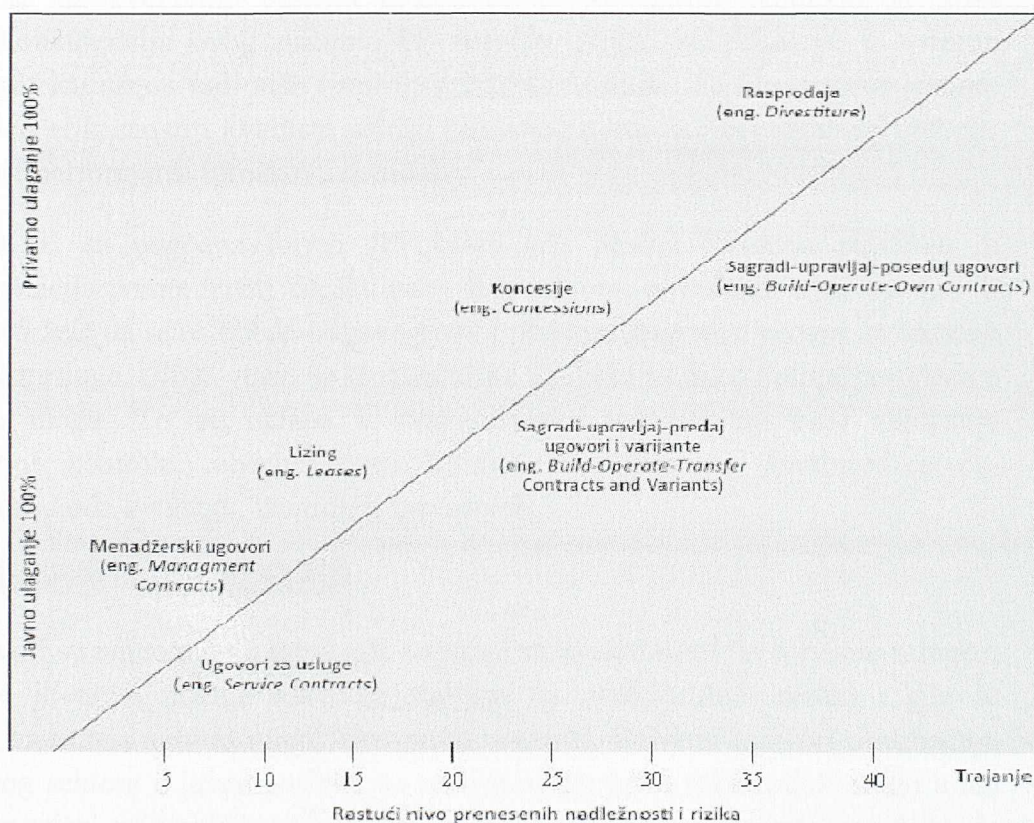
⁴¹ Canadian Council for PPP: *Definition of PPPs*, dostupno preko: http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp, (pristupljeno 4.3.2011.)

Stručna literatura o JPP uglavnom identifikuje **pet osnovnih tipova ugovaranja JPP projekata**:

1. **Ugovori za usluge/servisni ugovori** (eng. *Service contracts/Outsourcing*);
2. **Menadžerski ugovori** (eng. *Management contracts*);
3. **Iznajmljivanje/lizing** (eng. *Leases*);
4. **BOT modeli** (eng. *Build-Operate-Transfer*) i varijante;
5. **Koncesije** (eng. *Concessions*)

Tabela 2. pokazuje poziciju tipa JPP u odnosu javnog i privatnog udela u investiranju i dužine trajanja JPP ugovora. Na početku skale nalaze se ugovorna partnerstva, gde vlada zadržava punu odgovornost operativnosti, održavanja, investiranja, finansiranja i komercijalnog rizika i ona se sklapaju na kraće rokove, dok su na vrhu skale tipovi JPP u kojima privatni sektor snosi većinu odgovornosti i rizika, a ugovori se sklapaju na duge rokove.

Tabela 2. **Vrste JPP prema trajanju ugovora i udelu javnog i privatnog sektora u ugovoru**



Izvor: IP3⁴²,

⁴² Institute for P3, dostupno preko: <http://www.ip3.org/pub/publication002.htm>, (pristupljeno 5.3.2011.)

U praksi, JPP aranžmani su obično hibridi navedenih modela. Na primer, menadžerski ugovori ponekad uključuju mogućnost podele dobiti od naplate usluge koja je uobičajena za aranžmane iznajmljivanja/lizinga, dok sam lizing ponekad prebacuje odgovornost za manje investicije, popravke ili obnove na privatni sektor, što je karakteristično za koncesije.

4.1 Ugovori za usluge/servisni ugovori (eng. *Service contracts/Outsourcing*)

Ugovori za pružanje usluga ili servisni ugovori su zakonsko obavezujući aranžmani između odgovarajućih vladinih tela i privatnog partnera. Predmet ugovora jesu izvođenja specifičnih, ali ne ključnih poslova. Javni partneri su obično elektro, vodo ili telekomunikaciona preduzeća, koja angažuju privatne firme u poslovima održavanja objekata (u smislu domara za održavanje zgrada (eng. *Janitorial services*), postavljanja i očitavanja brojila, IT servisi, poslovi obezbeđenja i slično.

Konkursi se raspisuju po sistemu najpovoljnije ponude od prijavljenih ponuđača, a ugovori su kratkotrajni, od 6 meseci do dve godine, kada se konkurs ponavlja. Odgovornost glavne usluge ostaje javnom sektoru, dok se manje važne faze usluge ostavljaju privatnom sektoru. Pošto je vreme ugovora kratko, privatni sektor se na taj način motiviše da kvalitetno obavlja posao, da bi se ugovor produžio sa istim partnerom. Konkurencija ovog načina JPP naročito dobro se pokazuje u velikim gradovima, gde isti servis radi više firmi u različitim reonima. To omogućava javnom sektoru pregled efikasnosti i kvaliteta usluge privatnog partnera i eventualne korekcije kroz poređenje performansi i troškova izvođača.

Servisni ugovori su pogodna forma JPP tamo gde postoji izražena politička ili građanska opozicija prema širem učešću privatnog sektora, povećanju cena usluga, ili tamo gde vlasti žele da se oslobode odgovornosti i obaveza koje nisu vezane za bazičnu delatnost javne usluge. Uloga vlasti se kroz servisne ugovore menja od uloge izvršioca u supervizijsku ulogu. To se uklapa u institucionalni set reformi koje zahtevaju decentralizaciju kontrole, obezbeđivanje tehničke podrške na lokalnom nivou, poboljšanje standarda kvaliteta, kontrole i zaposlenih.

4.1.1 Potencijalne prednosti i slabosti

Servisni ugovori su najpogodniji tamo gde se jasno može definisati tip servisne usluge u ugovoru, gde je obim tražnje relativno stabilan (tj. rizik tražnje nizak) i gde se performanse izvođenja servisa mogu lako pratiti i meriti. Servisni ugovori obezbeđuju upliv privatnog sektora u javne poslove uz mali rizik po javni sektor, dok mogu imati brz i značajan uticaj na efektivnost i efikasnost izvođenja radova. Takođe su prilika da se ubrza tehnološki napredak i poboljša upravljanje. Omogućavaju konkurenciju, imaju jednostavne procedure konkurisanja, što vrši pozitivan pritisak i motiviše učešće privatnih partnera.

Servisni ugovori obuhvataju samo deo sistema neke javne usluge i imaju ograničen potencijal poboljšanja u javnom sektoru. Izvođač radova, tj. privatni partner, nema

uticaj na celokupni sistem javne usluge i samim tim što obavlja periferne radove i pozitivni uticaji na sistem su ograničeni. Na javnom sektoru ostaje vlasništvo nad imovinom i politika investicionih ulaganja, koje su politički promenljive, a istovremeno ključne karakteristike javnog sistema.

4.1.2 Primer u praksi – Malezija, grad Sandakan, servisni ugovor za smanjenje gubitaka vode, 2003. godina.

Malezijska država Sabah je 90-ih godina imala gubitke u vodosnabdevanju u procenjenom iznosu od čak 60% ulazne količine vode. Od 2003-2005, Uprava za vode Sabaha potpisala je ugovor sa privatnom firmom *Salcon Engineering* na 30 meseci, sa ciljem da se smanje gubici kroz poboljšanje i proširenje dotadašnje kontrole gubitaka u gradu Sandakanu.⁴³ Tokom trajanja projekta, locirano je i popravljeno 2.100 mesta gde je dolazilo do curenja vode iz sistema. Projektovana ušteda od 15 miliona litara dnevno premašena je na 17,5 miliona. Ukupna ušteda u celom sistemu bila je 20% proizvedene vode.

Radovi su praćeni trening programom obuke zaposlenih u vodovodu da bi se obezbedila kasnija održivost projekta. U 2006. godini potpisana je druga faza ugovora sa istom firmom, čiji je zadatak bio formiranje specijalizovanog tima za prevenciju gubitaka vode.⁴⁴

Na primeru vodovoda u Sandakanu, mogu se videti sve mane javnog i prednosti privatnog sektora: glomazan i neefikasan vodovod sa velikim gubicima usled lošeg menadžmenta i radnika, dok sa druge strane imamo male i efikasne privatne firme sa specijalizovanim menadžmentom i radnicima. Saradnje dve strane može doneti velike uštede koje su višestruko više od cene aranžmana sa privatnom kompanijom koju plaća javni sektor, dok se u toku izvođenja projekta može ugovoriti dodatna obuka zaposlenih i obezbediti da u budućnosti rezultat projekta bude samoodrživ. Na ovom primeru su sve strane na dobitku.

4.2 Menadžerski ugovori

Menadžerski ugovori prebacuju odgovornost za upravljanje i održavanje javnih usluga na privatni sektor, dok vlasništvo i odgovornost za obezbeđivanje javne usluge ostaje na vlastima. Stoga i većina komercijalnog rizika i celokupni kapitalni i investicioni rizik ostaje na strani javnog sektora. Kontrola menadžmenta se transferiše privatnom partneru. Menadžerski ugovori traju obično od tri do pet godina. Kompenzacija može biti u formi fiksne naknade (eng. *Fee management contracts*) ili vezana za indikatore performansi (eng. *Performance-based management contract*). Drugi model je bolji, jer obavezuje privatnog partnera da održava kvalitet posla. Postoji i mogućnost bonusa izvođaču ako se premaše zadate performanse, što dodatno motiviše izvođača.

⁴³ Asian Development Bank: *PPP Handbook*, 2008, str.30

⁴⁴ Pilcher, Richard: *A practical approach to developing a sustainable water loss reduction strategy in Sabah*, HWS, UK, 2005.

Menadžerski ugovori su dobra polazna tačka za kasnija kompleksnija JPP i inicijalna tačka za poboljšanje efikasnosti javnog preduzeća. U isto vreme se umiruje otpor prema povećanju cena javne usluge i strah od preuzimanja kontrole investicija od strane privatnog sektora. Zbog toga što se sva investiciona odgovornost zadržava u javnom sektoru, menadžerski ugovori kao model JPP ne preporučuju se ako vlasti žele da privuku privatni kapital za nove investicije. Usled toga što finansijski rizik nije prebačen na privatni sektor, menadžerski ugovori takođe nose mali potencijal u motivaciji privatnog sektora da smanji troškove i poboljša kvalitet usluge.

Menadžerski ugovori su najčešći u vodosnabdevanju, energetici i upravljanju bolnicama, lukama ili aerodromima.

4.2.1 Potencijalne prednosti i slabosti

Osnovna prednost menadžerskih ugovora jeste što unapređenja u upravljanju koja su posledica angažovanja operativnijeg i fleksibilnijeg privatnog sektora ostaju na strani javnog sektora bez transfera vlasništva nad kapitalnim dobrima i imovinom. Ugovori nisu komplikovani i mogu služiti kao prelazna faza u razvoju složenijih formi JPP.

Problem može izazvati podela odgovornosti između javnog i privatnog partnera. Ako privatni partner odgovara za upravljanje i isporuku usluge, a javni partner za finansiranje, razvoj usluge i radnu snagu, u takvom modelu privatni partner nema autonomiju i autoritet (npr. nad radnicima) koji su neophodni da bi se ostvario realan napredak i promene u isporuci usluge. To povlači i drugi problem - kontrolu realnosti izveštaja operatora, koji mogu kriti loše održavanje, ili preuveličavati postignuća zbog povećanja profita na uštrb kvaliteta usluge.

4.2.2 Primer u praksi - SAD, Džordžija, menadžerski ugovor upravljanja Sandy Sprins gradom, 2005. godina.

U Džordžiji je na referendumu 2005. godine, lokalna samouprava Sandy Springs, sa svojih 90.000 stanovnika, dobila status grada i postala prvi novi grad u poslednjih 50 godina u toj saveznoj državi SAD. Gradske vlasti su odlučile da za sve poslove gradske uprave angažuju privatne partnere, osim policije, hitne pomoći i vatrogasaca, želeći da dobiju efikasnije službe uz manji trošak po budžet. Komisija guvernera Sandy Springs-a raspisala je tender za dve oblasti: administraciju (uslužni servisi za građane, ljudski resursi, računovodstvo i IT) i infrastrukturu (javni radovi, transport, parkovi, rekreacija, planiranje i zoniranje). Kompanija *CH2M Hill* dobila je 2005. oba tendera na godinu dana, sa mogućnošću produžetka ugovora za još 5 godina.⁴⁵

Ugovoren je rok od tri meseca da kompanija počne da upravlja svim servisima grada. Za to vreme trebalo je da obezbedi ljudske resurse, kancelarijski prostor, opremu i sve sisteme, procese i sredstva, neophodne da bi se upravljalo celim gradom. Ovaj ugovor je najkompleksniji i najinovativniji JPP ugovor u SAD, a verovatno i u svetu u oblasti obezbeđivanja gradskih usluga.

⁴⁵ The National Council for PPP, USA - *Case Studies*, dostupno na: <http://ncppp.org/cases/sandysprings.shtml>, (pristupljeno 19.5.2012.)

CH2M Hill kompanija postala je odgovorna za lepezu usluga i sve najvažnije funkcije potrebne da bi se vodio grad: administracija, finansije, prikupljanje poreza i ostalih izvornih prihoda, ljudski resursi (uključujući zaposlene u samoj kompaniji i gradskoj upravi, njihove plate, bonuse i sl.), planiranje, zoniranje, servis podrške gradskom sudu, kompjuterski sistemi, IT i telekomunikacije, informacije od javnog značaja, odnosi sa stanovništvom, call-centar, gradske novine i veb-sajt, registracije preduzeća i druge dozvole, parkovi i rekreacija, urbanizam (ulice, putevi), voda, kanalizacija i smeće, podrška policiji i vatrogascima itd.

Ovakav oblik JPP je jedinstven u svetu. Ideja Guvernerove Komisije za Sandy Springs bila je da se gradom upravlja na preduzetnički način umesto birokratskog, prema kom su građani odavno imali averziju, kao i bilo gde u svetu. Logičan odgovor na tu ideju bio je da se preduzetnicima prepusti upravljanje gradom, ako se već hoće preduzetnička uprava. Kompanija *CH2M Hill* postala je odgovorna za sve: od krpljenja rupa na trotoarima, do softvera za rad gradskog suda. Projekat je izazvao opštu pažnju medija širom SAD, da bi već 2006, dva susedna grada (*Jons Creek i Milton*) sproveli isti model.

Cilj ovakvog JPP je bolji kvalitet usluga. Merilo kvaliteta jeste reakcija i sud građana. Svaki poziv građana (ima ih do 400 dnevno) dokumentuje se i prati dok se prijavljeni problem ne reši. Konstantno se vrši merenje učinka svih servisa i uvode se ispravke u radu da bi se obezbedio kontinuirani napredak. Na taj način se vreme izdavanja građevinskih dozvola smanjilo sa 8 na tri nedelje, rešeno je preko 900 zaostalih zahteva iz vremena dok je grad bio pod upravom okruga, sinhronizovan je saobraćaj i prestali su špicevi, osmišljeni su brži i efikasniji modeli prikupljanja poreza i taksi, a sajt grada je postavljen za svega tri nedelje.

Strategija *CH2M Hill*-a u ovom jedinstvenom JPP aranžmanu bazirana je na kombinaciji sopstvenih resursa i iskustva sa specijalizovanim podizvođačima u svim oblastima lokalne uprave, što je minimizovalo troškove u ljudskim resursima (u nabavci specijalizovanih radnika) i troškove opreme i vozila. U poređenju sa tradicionalnim javnim menadžmentom, *CH2M Hill* je isti posao radio za 20 miliona dolara manje na godišnjem nivou, dok su građani dobili viši kvalitet svih usluga.

Na jedinstvenom primeru Sandy Springs-a mogu se videti sve prednosti privatnog sektora u odnosu na javni. Vođenje grada od strane javne uprave koštalo je građane 49 miliona \$ godišnje, dok je privatna kompanija ceo posao uradila bolje i efikasnije za 29 miliona dolara. Primer važi i za države u celini - što je više privatnog menadžmenta, vlasništva i kapitala, a manje države u privredi i regulaciji, veće je i blagostanje pojedinaca i standard. Da bi se dostigao ideal Adama Smita, potrebni su vekovi demokratskog društva i stvaranja vladavine prava i slobodnog tržišta, što je u svetu moguće samo u par država.⁴⁶

⁴⁶Adam Smit je u svom kapitalnom delu *Bogatstvo naroda* (1776.) prvi zagovarao upravo ove ideje, uspostavljajući tako temelje moderne ekonomije, na kojima je i danas jedino moguće izgraditi bogatu državu.

4.3 Lizing/iznajmljivanje (eng. *Lease* ili *Affermage contracts*)

U slučaju lizinga, privatni partner iznajmljuje određeni deo javne usluge ili preduzeća i preuzima punu odgovornost za upravljanje i (u ređim slučajevima) deo investicione odgovornosti za period od najčešće 10-15 godina. Kompenzacija je obično deo korisničke naknade krajnjih korisnika javne usluge, dok ostatak vlasti koriste za dalje kapitalne investicije. Kako krajnja naplata nije sigurna, veći deo komercijalnog rizika pada na privatnog partnera. Stoga prihod privatnog partnera umnogome zavisi od njegove sposobnosti da smanji troškove, a da održi standard pružanja usluge zahtevan ugovorom. Za vreme trajanja lizinga, vlasti snose odgovornost za finansiranje i planiranje daljih ulaganja i održavanje. Zato je lizing kao model JPP pogodan tamo gde se zahteva operativna efikasnost, ali ne i velika nova ulaganja. Lizinzi su odskočna daska i priprema za više nivoa JPP, kao što su BOT varijante i koncesije. Administrativna kompleksnost čini ih komplikovanijim od ugovornih modela, pa je potrebno uspostavljanje posebnog regulatornog tela od strane vlasti za praćenje sprovođenja lizing ugovora.

Razlika između lizinga i afermaža je u načinu odabira najpovoljnijeg privatnog partnera. U afermaž modelu pobeđuje najniža ponuda (operatorova cena), a u lizing modelu najviša ponuda (naknada za zakup - eng. *Lease fee*). Na primer, ako se pravi JPP u vodosnabdevanju, u afermaž modelu bi pobedila firma koja bi ponudila najnižu cenu kubika proizvedene vode koju bi bila u obavezi da plati javnom sektoru, recimo gradu koji je vlasnik vodovoda. Cenu prema potrošačima bi odredio ugovor o JPP, a privatni partner bi vršio naplatu i pokrивao svoje operativne troškove i trošak održavanja od razlike između cene vode ka potrošačima i tarife koju bi plaćao gradu, koji bi od tog novca ulagao u infrastrukturu vodovoda i ostala kapitalna ulaganja.

U lizing modelu istog primera vodosnabdevanja, na tenderu bi pobedila firma koja bi ponudila najvišu naknadu za zakup, odnosno najvišu cenu po kubiku vode koju bi plaćala gradu, a zarada bi bila razlika između naknade za zakup i krajnje cene ka potrošaču.

Afermaž model nagrađuje najnižu proizvodnu cenu od privatnog ka javnom partneru, dok lizing model nagrađuje najvišu prodajnu cenu od javnog ka privatnom partneru. Dakle, afermaž model je sa stanovišta javnog sektora kupovina usluge, a lizing je prodaja iste usluge. U afermažu grad kupuje kubik vode od najjeftinijeg ponuđača, dok u lizingu prodaje isti kubik vode ponuđaču koji ponudi najvišu cenu.

Zato u afermaž modelu operator prikuplja prihode od prodaje i prosleđuje javnom partneru razliku između ukupnog prihoda i ugovorene naknade (koja predstavlja količinu proizvedene vode koju plaća javni sektor), dok u lizing modelu privatni partner plaća fiksnu, unapred dogovorenu naknadu javnom partneru.

Ono što je zajedničko servisnim, menadžerskim ugovorima i lizingu jeste pozicija privatnog partnera koji sklapa ugovor sa javnim sektorom da bi upravljao određenim, već postojećim, izgrađenim i funkcionalnim delom koji je u vlasništvu javnog sektora pre, za vreme i nakon isteka ugovora. Najbitnija razlika između

prva tri modela JPP aranžmana je u obimu posla, zbog čega postoji i srazmerna gradacija dužine trajanja ugovora i visine rizika privatnog partnera.

4.3.1 Potencijalne prednosti i slabosti

Prednost lizinga je podsticaj efikasnijem upravljanju i uštedama uz isti kvalitet usluge i cena, međutim, problem može biti ako se ugovorom dozvoli nekontrolisan uticaj operatera na cenu usluge. Problem je i što odgovornost za investicije ostaje na javnom sektoru, tako da će privatni partner što manje ulagati u održavanje infrastrukture. Monitoring performansi privatnog operatera od strane javnog sektora je važan zbog kontrole ispunjavanja zadatih performansi kvaliteta u ugovoru.

4.3.2 Primer u praksi - Jermenija, grad Jerevan, lizing ugovor o upravljanju vodovodom, 2006. godina.

Primer grada Jerevana je dobar jer pokazuje u praksi razvoj JPP-a od prostijih ka složenijim aranžmanima. Pre nego što je 2006. potpisan 10-godišnji ugovor o lizingu između Državnog odbora za vode (eng. *State Water Committee*) i francuske firme *Veolia Water*⁴⁷, na snazi je bio menadžerski ugovor o isporuci vode, potpisan od 2000-2005 sa italijanskom firmom. *Veolia Water* je osnovala u Jermeniji novu firmu - *Yerevan Djur* zbog potreba realizacije ugovora. Ugovorom o lizingu, vodovod grada Jerevana poverio je upravljanje i održavanje svojih postrojenja privatnom operateru. Ugovor daje pravo operateru da vrši obračun i naplatu od potrošača, dok postrojenja ostaju u vlasništvu grada, koji je odgovoran za održavanje i dalji razvoj sistema. U ovom slučaju i operater je dužan za deo održavanja sistema i ulaganja u deo opreme.⁴⁸

Jermenija je osnovala javnu, nezavisnu instituciju - Regulatornu komisiju javnih servisa (eng. *Public Services Regulatory Commission*), čija je uloga da nadgleda sprovođenje ugovora od strane privatnog operatera. Iskustvo je pokazalo da je uloga takvog tela u sprovođenju ugovora baziranih na zadatim performansama (eng. *Performance-based contracts*) opravdana, kao i da takvi ugovori olakšavaju privlačenje stranih izvora finansiranja.⁴⁹

Ugovor je potpisan između tri strane: zakupodavaca (Državni odbor za vode), zakupca (*Yerevan Djur*) i *Veolia Water*-a, kao ponuđača, dobitnika tendera i vlasnika *Yerevan Djur*-a. Po ugovoru o lizingu, zakupac plaća zakupodavcu naknadu na 6 meseci tokom trajanja ugovora. Da bi se osigurala investicije u vodovosnabdevanju, jermenska vlada je podigla kredit od Svetske banke (18.5 mil.\$). Prihod od naknade za lizing vlada koristi za otplatu kredita. I zakupac i ponuđač su u obavezi da dostave garancije za izvršenje posla od strane renomirane banke.

⁴⁷ *Veolia Water* je vodeća svetska privatna kompanija u sektoru vodovoda i kanalizacije. Osnovana je još 1853. u Parizu, danas radi u 66 zemalja sa gotovo 100.000 zaposlenih i prihodom od preko 12 mlrd evra godišnje.

⁴⁸ OECD: *Promoting the Use of Performance-Based Contracts between Water Utilities and Municipalities in EECCA, Case Study no. 1: Yerevan Water Supply Company Lease Contract*, 2008.

⁴⁹ Svetska banka je odobrila kredit od 19 miliona dolara za investicije u jerevanski vodovod.

Obaveze privatnog operatera su:

1. Tehničko upravljanje (operacije vodosnabdevanja i upravljanja objektima za prikupljanje otpadnih voda, obezbeđivanje vozila, građevinske mehanizacije, IT, detektora curenja vode, nadzor proizvodnog procesa vode i menadžment implementacije projekta);
2. Poslovni menadžment;
3. Primena programa poboljšanog održavanja i popravki tokom trajanja ugovora;
4. Plaćanje naknade za zakup (eng. *Lease fee*);
5. Podnošenje izveštaja prema ugovornim odredbama.

Indikatori performansi sprovođenja ugovora su kvalitet vode, kontinuiranost snabdevanja i ažurnost u otklanjanu reklamacija korisnika. Operator je u obavezi da zaposli lokalnu radnu snagu, a nakon isteka ugovora vrati preuzeta postrojenja u ispravnom stanju, tako da se može nastaviti kontinuirano vodosnabdevanje minimum 5 godina.

4.4 BOT ugovori i varijante

BOT ugovori (eng. *Build-Operate-Transfer*, u prevodu: sagradi-upravljaј-predaj) imaju više varijanti koje zavise od uloge privatnog partnera u poslu.⁵⁰ BOT forme JPP su krajnje složeni, tržišno orijentisani projekti koji zahtevaju obimnu dokumentaciju i pregovaranje. Predmet su velikih novčanih ulaganja i zahtevaju puno vremena od strane svih učesnika.

BOT model podrazumeva da privatni partner gradi postrojenje, upravlja njime ugovoreni period i vraća ga u javno vlasništvo. BOT ugovori se namenski dizajniraju uglavnom za grinfild ili braunfild projekte. U tom smislu se razlikuju od koncesija jer predstavljaju potpuno nove investicije, dok koncesije podrazumevaju unapređenje i upravljanje već postojećim objektima, infrastrukturu ili javnim dobrima. Ugovori podrazumevaju da privatni partner dizajnira, gradi i upravlja postrojenjem na duži period, od 15-30 godina, nakon čega se sve vraća u vlasništvo javnog sektora. Privatna firma ili konzorcijum finansira i razvija kompletan infrastrukturni projekat po standardu i performansama koje zadaje javni sektor.

Postoje razne **varijante BOT modela**⁵¹:

BTO (eng. *build-transfer-operate*) - postrojenje postaje javno vlasništvo nakon izgradnje od strane privatnog sektora, a upravljanje ostaje privatno do isteka ugovora;

BOO (eng. *build-own-operate*) - privatnik gradi, poseduje i upravlja postrojenjem u potpunosti.

⁵⁰ Stručna literatura o BOT modelu jednoglasno navodi da se prvi slučaj u kom se saradnja privatnog i javnog sektora opisuje kao BOT desio u Turskoj, 80-ih, za vreme premijera Ozala, mada nijedan autor ne navodi konkretan primer BOT ugovora. (Up. Kreydieh 1996, Delmon 2009, Menheere 1996.)

⁵¹ Menhree and Pollalis: *Case studies on BOT*, Delft Un. of Technology, Netherlands, 1996.

BLT (eng. *build-lease-transfer*) - privatnik gradi pa iznajmljuje objekat javnom sektoru, koji preuzima upravljanje i operativni rizik, a nakon isteka ugovora se i vlasništvo nad objektom transferiše javnom sektoru po unapred utvrđenoj ceni.

BOOT (eng. *build-own-operate-transfer*) - privatni sektor dobija franšizu za finansiranje, dizajn, izgradnju i upravljanje dobrom, kao i pravo naplate korišćenja tokom ugovorenog perioda, nakon čega se vlasništvo predaje javnom sektoru.

DBFO (eng. *design-build-finance-operate*) - akcenat je na finansiraju projekta koje je celo prepušteno privatnom partneru. Vlasništvo nad objektom je javno, naknade za korišćenje prikuplja privatni partner i plaća ugovorenu taksu za korišćenje objekta javnom sektoru. Na taj način javni sektor ne učestvuje direktno u naplati, oslobađa budžet u iznosu investicije, a ostaje vlasnik objekta.

DCMF (eng. *design-construct-manage-finance*) - privatni partner dizajnira, gradi, upravlja i finansira objekat prema specifikacijama koje je ugovorio sa javnim sektorom, koji plaća zakup objekta privatniku. Ovaj model se primenjuje u izgradnji bolnica i zatvora. Vlasništvo ostaje javno, kao i kontrola kvaliteta i cena, a angažovanje privatnog sektora omogućava smanjenje pritiska na budžet.

ROT (eng. *rehabilitate-operate-transfer*) - privatni partner obnavlja postrojenje, upravlja njime ugovoreno vreme i vraća ga u javno vlasništvo. Varijante ovog modela su i LDO (eng. *lease-develop-operate*) ili BDO (eng. *build-develop-operate*) modeli, gde privatni sektor iznajmljuje ili kupuje postojeće postrojenje od javnog sektora, investira u renoviranje i modernizaciju i upravlja ugovoreni period;

BBO (eng. *buy-build-operate*) - varijanta je BOO modela, gde privatni sektor kupuje postrojenje, dovodi ga u operativno stanje i upravlja njime u potpunosti;

DB (eng. *design-build* ili *turnkey*) - privatni sektor osmišljava i gradi projekat shodno specifikacijama javnog sektora uz fiksnu cenu i snosi finansijski i projektni rizik, dok održavanje i upravljanje ostaje u rukama javnog sektora;

DBM (eng. *design-build-maintain*) - sličan je DB modelu, s tim što održavanje postrojenja pada na privatnog partnera ugovoreni period, a javni sektor ostaje vlasnik i upravlja postrojenjem;

DBO (eng. *design-build-operate*) - takođe je varijanta DB modela, s tim da je upravljanje u rukama privatnog sektora tokom ugovorenog perioda.

Broj kombinacija nije ograničen i praktično je na javnom i privatnom sektoru izbor gore navedenih, ali i potpuno novih mogućnosti u zavisnosti od pravnog i institucionalnog okvira zemlje u kojoj se pravi JPP. Zajednička odlika svih varijanti jeste privatno finansiranje, a osnovna razlika je u alokaciji rizika.

U BOT projektima, odgovornost za finansiranje, izgradnju i upravljanje projektom leži na privatnom partneru. Vlast daje privatnoj kompaniji koncesiju da u određenom vremenskom periodu izgradi i upravlja nekim postrojenjem (put, bolnica, tunel, most itd). Privatna kompanija koristi prihode od naplate usluge koju pruža postrojenje kojim ona upravlja, kojima servisira dug investitorima (banke, akcionari,

deoničari i sl). Nekada se i javni sektor može pojaviti kao krajnji kupac (eng. *Offtake Purchaser*) i tada je projekat pre plaćanje servisa nego finansiranje infrastrukture, jer se projekat ne pojavljuje kao trošak u budžetu javnog sektora. U tom slučaju, projektna kompanija ne prodaje uslugu krajnjim korisnicima, kao u slučaju koncesije, nego javni sektor kupuje izlazne specifikacije (eng. *Output*) projektne kompanije.

Privatni partner (projektna kompanija) može pribaviti sredstva od privatnih banaka, bilateralnih i multilaterarnih organizacija (investicioni fondovi), izvoznih kreditnih agencija, finansiranjem preko izdavanja obveznica, međunarodnih finansijskih organizacija itd, koji se svi zovu zajmodavci (eng. *Lenders*). Osnovni motiv zajmodavaca je upravljanje rizikom i ograničavanje rizika na najmanju moguću meru.

Učesnici u BOT varijanti JPP mogu biti:

- **Javni sektor (vlada ili lokalna samouprava).** Vlast je inicijator infrastrukturnih projekata i odlučuje koji model saradnje sa privatnim sektorom će biti upotrebljen za realizaciju projekta.
- **Privatni partner - koncesionar.** Jedan partner ili konzorcijum, koji osnivaju društvo posebne namene (eng. *Special purpose vehicle* - *SPV*) preko kojeg se sprovodi projekat. Koncesionar je odgovoran za dizajniranje, finansiranje, upravljanje projektom i održavanje. Takođe je objekat u vlasništvu privatnog operatera ugovoreni period, kao i naplata profita.
- **Banke-kreditori;** većina projekata se finansira kreditnim zaduživanjem kod banaka. Garancije polaže društvo posebne namene (SPV).
- **Ostali kreditori;** SPV može podizati kredite i od nacionalnih i regionalnih razvojnih banaka, emisijom obveznica i javnom prodajom akcija.
- **Podizvođači:** SPV ima ograničenu radnu snagu i za potrebe projekta može sklapati ugovore sa specijalizovanim podizvođačima.

4.4.1 Faze BOT projekta

BOT projekat ima 6 faza: studija izvodljivosti, tender za odabir najpovoljnijeg izvođača, implementacija projekta, faza izgradnje, operativna faza i transfer vlasništva nad objektom BOT ugovora.⁵²

Studiju izvodljivosti radi javni sektor, da bi se utvrdila potreba za angažovanjem privatnog sektora i isplativost projekta. Moguće je i da privatni partner utvrdi potrebu za BOT projektom i predloži javnom sektoru studiju izvodljivosti i predlog za BOT saradnju.

Tenderski proces organizuje javni sektor raspisivanjem tendera za konkretni projekat. Nakon završetka prve tenderske faze, prijema kvalifikacija potencijalnih partnera (eng. *Request for qualifications*), vlada poziva nekoliko ponuđača da podnesu svoje ponude (eng. *Request for proposals*) i među njima bira koncesionara. U slučaju da je inicijator

⁵² Menhree and Pollalis: *Case studies on BOT*, Delft Un. of Technology, Netherlands, 1996, str.14.

projekta privatni partner, on se obraća odgovarajućoj vladinoj agenciji sa predlogom koji se nakon analize prihvata ili odbija.

U procesu implementacije projekta, koncesionar aplicira za dozvole za izgradnju. Ovaj proces može biti skraćen ako vladina Agencija za JPP aktivno učestvuje u postupku sklapanja ugovora.

Faza izgradnje počinje nakon dobijanja svih dozvola.

Operativna faza je odgovornost koncesionara, koji je vlasnik objekta za vreme trajanja ugovora. Takođe je u obavezi i da se brine o održavanju objekta. Ugovori o izgradnji i upravljanju objektom preciziraju stanje objekta u trenutku transfera javnom sektoru.

Transfer vlasništva nad objektom vrši se po isteku BOT ugovora, bez naknade, osim u slučaju da javni sektor ranije preuzme objekat, kada je u obavezi da plati razliku dobiti privatnom partneru. Nakon transfera, javni sektor može nastaviti upravljanje objektom, produžiti ugovor sa privatnim partnerom, ili raspisati novi tender.

4.4.2 Potencijalne prednosti i slabosti

Najveća prednost BOT modela za javni sektor jeste privatno finansiranje i prenos rizika na privatnog partnera u poslovima infrastrukture i upravljanja u raznim sektorima javnih poslova. Završetkom BOT projekta, javni sektor postaje vlasnik gotovog i razrađenog javnog dobra, bez opterećenja po budžet i rizika. Izvori finansiranja su praktično neograničeni i za razliku od javnog izvođenja radova, alokacija rizika je efektivnija, a troškovi su niži. Takođe je vreme izvođenja radova po pravilu brže nego kada ih izvodi javni sektor.

Usled naprednije tehnologije i efikasnijeg upravljanja koje je na strani privatnog sektora i izlazne specifikacije (eng. *Output*) imaju nižu cenu. Angažovanje iskusnih profesionalaca u svakoj fazi projekta omogućava bolji pregled izvodljivosti projekta u početnoj fazi planiranja. Veći projekti otvaraju mogućnost privlačenja stranih investicija. Za razliku od privatizacije, u svim fazama projekta javni sektor zadržava stratešku kontrolu nad projektom. Pošto je interes projektne kompanije da što duže upravlja postrojenjem, to je jedino moguće nakon visoko kvalitetne izgradnje postrojenja, što je interes i javnog sektora, da bi mu na kraju ostao u vlasništvu kvalitetan objekat, a i krajnjih korisnika usluge. Osim transfera modernih tehnologija i ekspertize (eng. *know-how*), korist sa strane javnog sektora ima i lokalno osoblje koje će biti angažovano u implementaciji projekta, jer će dobiti naprednija znanja. Indirektno će se razvijati prateće industrije vezane za projekat, a sa njima i lokalno tržište: zajmodavci, podugovarači, snabdevači i akcionari.

Međutim, BOT modeli su kompleksni procesi. Zahtevaju složenu ekspertizu, naročito u početnim fazama ugovaranja. Za svaki rizik koji preuzima, privatni partner očekuje profit, a on ide na račun krajnjeg korisnika usluge. U slučaju lošeg menadžmenta u pregovorima sa strane javnog sektora, krajnji korisnici mogu biti kolateralna šteta ugovora, pogođeni visokim cenama. Projekat mogu u toku dugogodišnje implementacije opstruirati razne političke opozicije i društva za zaštitu okoline i slične

nevladine organizacije. U slabim ekonomijama, koje po pravilu imaju i slabo uređenu pravnu državu, obezbeđenje javnih usluga putem BOT modela može biti veći trošak nego tradicionalno javno finansiranje. Zato je preliminarno upoređivanje troška potencijalnog projekta u javnoj i privatnoj izvedbi (tzv. komparator troškova javnog sektora, eng. *Public sector comparator - PSC*)⁵³ od ključnog značaja u odlučivanju da li je BOT projekat isplativ. U slučaju pogrešne procene, BOT projekat može biti skuplje rešenje nego javno finansiranje. U slučaju stranih investicija, devizni rizik (eng. *Foreign exchange risk*) može biti problematičan ako se ne alokira podjednako na oba partnera.

Sa tačke gledišta privatnog partnera, BOT projekat nosi ništa manje mogućih problema: prebacanje troškova izgradnje, kursnu nestabilnost, političku promenljivost i ponašanje narednih vlasti u odnosu na projekat, povlačenje lokalnih partnera i akcionara, promene zakona i poreza koje bi uticale na operativne troškove i na kraju moguć bankrot javnog sektora, kao glavnog kupca usluge.

4.4.3 Primer iz prakse - Tunel ispod Lamanša (eng. *The Channel Tunnel Project*)

Kanal ispod Lamanša je jedan od prvih i ujedno najvećih BOT projekata u Evropi. Ideja o spajanju Britanije sa Evropom potiče još iz Napoleonovog vremena - 1880. su započeti prvi radovi, ali je projekat zaustavljen zbog straha Britanaca od rata. Iz tog razloga su brojni planovi stopirani sve do posle II Svetskog rata, kada je nagli razvoj avijacije obesmislio britanske strahove od invazije Nemaca kroz tunel. Međutim, sve do 80-ih, ništa se nije radilo. To nije slučajno, jer, kako smo videli u uvodnom poglavlju, upravo za vreme Margaret Tačer počinje reforma socijalne države blagostanja, privatizacija i povlačenje države iz privrede. Omogućava se privatnom sektoru da predlaže, ali i realizuje projekte, a sama premijerka je dala zeleno svetlo za izgradnju tunela izjavom da nema ništa protiv da se za projekat angažuje privatni kapital, ideje i ekspertiza. Sa njom se složio i tadašnji lider Francuske, Fransoa Miteran.⁵⁴ Tako je 1981. dogovoreno da se osnuje radna grupa sačinjena od bankarskih eksperata obaju zemalja, koja će razmotriti mogućnosti privatnog finansiranja projekta.

Tender je raspisan 1985, a izabrano je rešenje tunela sa železničkim saobraćajem. Ideja o auto-tunelu, za koju je bila većina javnosti, odbačena je iz bezbednosnih razloga, a najveću opoziciju projektu formirale su trajekt-kompanije koje su strahovale od pada prometa u njihovom poslu. Kompanija koja je dobila posao bio je francusko-britanski konzorcijum *Eurotunnel*, sačinjen od britanske *The Channel Tunnel group* i francuske *France Manche (CTG/FM)*. Sa britanske strane, u konzorcijumu su učestvovala dve banke i pet građevinskih kompanija, dok su francuski deo konzorcijuma činile tri banke i pet građevinskih kompanija. Pet britanskih građevinskih kompanija su povezane u zajedničko preduzeće (eng. *Joint venture*) pod nazivom *Translink Joint Venture*, dok je pet francuskih građevinskih firmi objedinjeno pod nazivom *GIE Transmanche Construction*. Obe grupe su povezane dvonacionalnom projektnom kompanijom *TML-Trans Manche Link*.

⁵³ O PSC-u detaljno u poglavlju 7.3

⁵⁴ Ahmad Kreydieh: *Risk management in BOT project financing*, Massachusetts institute of technology, 1996, str. 45.

Ugovor DB (eng. *Design-Build*) tipa o izgradnji potpisan je između *Eurotunnel*-a, koji je bio zadužen za finansiranje i *TMLB*-a, čiji je zadatak bio da dizajnira i izgradi tunel do 15. juna 1993.

Osnovano je supervizijsko inženjersko telo *The Maître d'Oeuvre*, sa zadatkom da nadzire i izveštava o toku projekta obe vlade i kreditorske banke. Posao ovog tela obuhvatao je izveštavanje o radovima *TML*-a i verifikaciju da li su poslovi u skladu sa budžetom, vremenskim planom, bezbednosnim standardima, kvalitetom i performansama zadatim od strane *Eurotunnel*-a.

Ugovor sa vladama Franciske i Britanije potpisan je marta 1986, kao koncesija na 55 godina, a kasnije je produžen na 65 godina i ističe 2052, kada bi *Eurotunnel* trebalo da preda ceo projekat u vlasništvo dvaju zemalja u operativnom stanju.

Trostruki tunel sa dve pruge, manjim servisnim tunelom između i dva terminala, dug je 50,5km, od kojih je 37,9km pod morem, na prosečnoj dubini od 40 metara. Otvoren je 1994, a spaja gradić Folkestone u Britaniji i Calais u Francuskoj. Zahvaljujući brzim prugama i tunelu, danas se od Londona do Pariza stiže za 2h i 15min, a do Brisela za 1h i 50min.⁵⁵

Projekat je zakasnio 12 meseci sa otvaranjem i 19 sa početkom komercijalne upotrebe, a od procenjenih 4,8 milijardi funti dospeo do neverovatnih 10,5 milijardi funti troškova izgradnje. *Eurotunnel* je postigao neslavan rekord sa najvećim korporativnim gubitkom u istoriji Britanije od 925 miliona funti, objavljenim 1995 godine. Sama kamata na osnovni dug od 9 milijardi dostigla je 2 miliona funti dnevno.⁵⁶ Pre nego što je počelo ubiranje profita od naplate saobraćaja, obustavljena je isplata dividendi svim akcionarima, kojih je bilo čak 683.000 u 1997. i koji su bili vlasnici 69% kapitala. Usled finansijske katastrofe projekta, u čijem je kreditiranju učestvovalo 225 banaka iz celog sveta, 1998. je napravljeno refinansiranje duga i produžetak koncesije za 10 godina. Na taj način je izmenjena struktura akcija, pa su pojedinačni vlasnici akcija spali sa 69% na 48% udela u vlasništvu. Dividende se i dalje nisu isplaćivale, cene akcija *Eurotunnel*-a na berzi su padale, pa je 2006. došlo i do zvaničnog bankrota firme. Rokfelerov *Goldman Sachs* kupuje 87% kapitala 2007. godine. Neki u tom potezu vide smišljenu prevaru i budući monopol nad železnicom u Evropi američkog monopoliste, a ceo projekat tunela kao Anglo-američki pokušaj osvajanja evropskog tržišta.⁵⁷

Iako jedan od najvećih graditeljskih poduhvata 20. veka, tunel ispod Lamanša je sa finansijske strane fujasko i dobar primer nemogućnosti uspešnog planiranja na duge staze. Troškovi su podcenjeni, prihodi precenjeni, a nemoguće je bilo predvideti razvoj tržišta decenijama unapred (tzv. *low-cost* kompanije potpuno su preplavile tržište jeftinim letovima). U trci za profitom, banke su nadjačale akcionare, kojih je na desetine hiljada ostalo bez svog novca. Ono što je pozitivno jeste odsustvo gubitka novca svih

⁵⁵ Izgradnjom *High Speed 1*, brze pruge od Londona do tunela, povećan je broj putnika.

⁵⁶ BBC news/Business: *The Company File Tunnel vision: the Eurotunnel story*, 15. March 1999, dostupno na: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/297115.stm>, (pristupljeno 4.7.2012.)

⁵⁷ B. Robinson & P. Vatkov: *Eurotunnel web blog*, dostupno na: <http://controversies.msa.ac.uk/blogs/eurotunnel/finance-3/>, (pristupljeno 1.8.2012.)

poreskih obveznika, jer država nije učestvovala u finansiranju projekta. Srećna okolnost je i vreme bankrota - da je kojim slučajem ista situacija danas, ne bi bilo čudno da države socijalizuju gubitke privatnih kompanija i banaka, kao što se dešava u SAD, Francuskoj ili Irskoj, što dovodi do još veće krize celog sistema.

4.5 Koncesije

Koncesija je ugovorni odnos između javne vlasti i privatne kompanije. Javna vlast može biti država, regionalna, lokalna samouprava, ili javno preduzeće. **Javni sektor se zove davalac koncesije ili koncedent.** Sa druge strane je **primalac koncesije - koncesionar.** On može biti fizičko ili pravno lice iz zemlje ili inostranstva. **Koncedent daje koncesionaru pravo da u dužem vremenskom periodu, obično 20-30 godina, vrši neku javnu uslugu ili koristi određeno prirodno bogatstvo, ili obavlja drugu delatnost od opšteg interesa.** Za uzvrat, **koncesionar plaća koncedentu koncesionu naknadu.** **Koncesionar snosi potpunu odgovornost za funkcionisanje predmeta koncesije, uključujući upravljanje, održavanje, menadžment, investicije u popravke i obnovu postrojenja i eventualno proširenje predmeta koncesije.**

Uslove i standarde poslovanja koncesionaru propisuje koncedent. **Koncesionar naplaćuje uslugu od krajnjih korisnika.** Država daje koncesije u oblastima u kojima nema dovoljno stručnosti i finansija da ih razvija, a koje su od opšteg interesa. Prednosti koncesija su što prebacuju odgovornost celog posla na privatni sektor i time iniciraju zahteve za efikasnošću u svim fazama posla. Zato su koncesije atraktivne u poslovima koji iziskuju velika ulaganja. Koncesije su administrativno kompleksni poslovi za javni sektor. Zbog toga što na duži period omogućavaju privatnom partneru monopolski položaj, zahtevaju strog monitoring. Uspeh koncesije u velikoj meri zavisi od kvaliteta regulacije od strane javnog sektora, posebno u rezultatu odnosa između koncesionara i krajnjih korisnika koncesije (tj. profita koncesionara naspram cene i kvalitata usluge).

Predmeti koncesije mogu biti istraživanja i eksploatacija ruda i minerala, nafte i gasa, obnova, izgradnja, održavanje i korišćenje infrastrukture u svim vrstama saobraćaja, u proizvodnji i prenosu električne i toplotne energije i obavljanju komunalnih delatnosti.⁵⁸

Koncesije su bile čest način sprovođenja velikih infrastrukturnih poduhvata od davnina:

- Koncesije su dodeljivane poznatim osvajačima (Kolumbo, Kabot, Vespuči) za otkrivanje i zauzimanje prekomorskih teritorija u korist države;
- U 17, 18. i 19. veku, privatna preduzeća razvila su infrastrukturu u oblasti vodosnabdevanja u Francuskoj, Velikoj Britaniji i SAD;
- 1854. data je koncesija za Suecki kanal;
- 1878. data je koncesija za Panamski kanal;
- Na Bliskom i Srednjem istoku davane su koncesije za eksploataciju nafte.

Srbija nema dobra iskustva sa koncesijama ni u prošlosti, ni danas:

⁵⁸ Michel Kerf: *Concessions for infrastructure*, The World Bank, Washington D.C., 1998.

- 1859. godine data je koncesija na 30 godina francuskom društvu za eksploataciju rudnika Majdanpek (pet godina kasnije, ugovor je raskinut zbog nepoštovanja obaveza od strane koncesionara);
- 1868. sklopljena je nova koncesija za isti predmet na 50 godina, ali je koncesionar iz Londona odustao 1881. godine;
- 1891. godine data je koncesija na tramvajski saobraćaj u Beogradu;
- 1999. godine konzorcijumu RAST (Borovica transport, PIM i Beogradska banka) dodeljena je na šest godina koncesija za levu traku autoputa Novi Sad-Beograd (raskinuta tri godine kasnije).
- Od Zakona o koncesijama iz 2003, od 5 ugovora nije raskinut samo jedan.
- Krajem 2011, donešen je nov Zakon o JPP i koncesijama, ali do polovine 2014. samo jedno JPP je u fazi potpisanog ugovora.⁵⁹

4.5.1 Koncesije u širem i užem smislu - koncesije za javne radove i koncesije za usluge

U delu o istorijatu javnog i privatnog sektora (poglavlje 2.1) već je pisano o raznim primerima angažovanja privatnog kapitala za sprovođenje javnih radova. Razvojem saradnje javnog i privatnog sektora, koji je počeo 80-ih godina (o čemu je bilo reči u Uvodu), javili su se i različiti tipovi ugovornih odnosa, a koncesije su dobile značenje u užem smislu.

U širem smislu, svaki ugovor javne vlasti sa privatnim sektorom, čiji je cilj javno dobro, jeste koncesija. U širem smislu se zato koncesijom mogu smatrati i prethodno opisani tipovi JPP: servisni, menadžerski ugovori i lizing. U sva tri modela privatni partner dobija od javnog sektora postojeću servisnu uslugu na upravljanje ili pravo korišćenja na već izgrađeni objekat. Ovi modeli ne uključuju početnu fazu izgradnje ili nadogradnju infrastrukture, već samo upravljanje njome i u tome se razlikuju od koncesije u užem smislu reči. Zato se u terminologiji EU ovakav način franšiznog poslovanja između javnog i privatnog sektora naziva i koncesija na javne usluge, dok je koncesija o kojoj je ovde reč koncesija za javne radove, ili radna koncesija.⁶⁰

Koncesija u užem smislu, ili radna koncesija, podrazumeva izgradnju infrastrukturnog objekta i upravljanje njime. To su koncesije u užem smislu i BOT modeli. Razlika između njih je što se u BOT modelu gradi potpuno nov objekat, dok u se koncesiji preuzima postojeća infrastruktura koja se unapređuje, modernizuje i rekonstruiše. Takođe je razlika i u vlasništvu: u BOT modelima, za vreme trajanja ugovora, vlasništvo nad objektom je privatno, a tek nakon isteka ugovora vrši se transfer vlasništva na javni sektor. U koncesiji je država vlasnik sve vreme. Razlika je i u naplati usluge: u BOT modelu 80-90% usluge može ekskluzivno kupiti država (eng. *Offtake purchase*), dok u koncesiji koncesionar naplaćuje uslugu od krajnjih korisnika, a državi plaća ugovorenu koncesionu naknadu.

⁵⁹ Više o JPP u Srbiji u poglavlju 10.

⁶⁰ E.R. Yescombe: *JPP, načela politike i financiranje*, Mate Zagreb, 2007, str.5

4.5.2 Prednosti i nedostaci koncesija

Koncesije su način za obezbeđivanje priliva kapitala, zapošljavanje i transfer novih tehnologija. Sa stanovišta smanjenja državnih izdataka za ove namene, kao i upošljavanja radne snage, koncesije imaju pozitivne efekte na razvoj određenih privrednih grana, ali se postavlja pitanje zaštite rudnog bogatstva i drugih neobnovljivih resursa od eksploatacije. Koncesije se daju za poslove koji su do juče bili državni monopoli, što uvodi konkurenciju, snižava troškove i poboljšava efikasnost.

Negativna strana koncesija jeste njihova složenost i nemogućnost predviđanja, a samim tim i ugovaranja svih odnosa koji se mogu desiti u dugom periodu. Zbog fiksnog datuma isteka koncesije, koncesionar će sve manje brinuti o održavanju predmeta koncesije kako se ugovor bude bližio kraju. Zato je važno da javni sektor odredi ugovorne odredbe o predaji predmeta koncesije u javno vlasništvo nakon isteka ugovora u operativnom i funkcionalnom stanju.

4.5.3 Primer iz prakse: koncesija za vodosnabdevanje grada Porta Vile, 1994. god.

Port Vila je glavni grad države Vanuatu - grupe tropskih ostrva u Koralnom moru, istočno od Australije. Nalazi se na južnoj obali ostrva Efate. U njemu živi petina stanovnika države, koja broji 44.000 ljudi. Vanuatu je država u usponu: broj stanovnika se povećao za 50% u poslednjoj deceniji, otvoren je međunarodni aerodrom, turizam je razvijen, kao i primamljiva poreska politika (Vanuatu je na mapi tzv. poreskih rajeva). Upravo zbog naglog rasta broja stanovnika i razvoja turizma, Port Vila je dobar mikro-primer potrebe javnog sektora za JPP u trenucima kada budžet ne može da odgovori zahtevima i potrebama u infrastrukturi. Jedino rešenje za vlasti predstavlja angažovanje privatnog kapitala, kroz neku od formi JPP.

Usled naglog porasta broja stanovnika i turista, sistem vodosnabdevanja u Porta Vili, pod upravom Departmana za javne radove, suočio se sa brojnim problemima. Vlada nije mogla da pribavi dovoljno sredstava da pokrije operativne troškove. Iako se proizvodnja vode pratila i merila, a cena bila adekvatna, nivo prihoda je bio nizak i nije omogućavao ni dnevno održavanje, a o proširenjima sistema i modernizaciji nije bilo govora. Usled propadanja vodovodne mreže usled nedostatka ulaganja i paralelnog smanjenja kvaliteta ukupnog servisa, javili su se i preneseni negativni efekti na turizam - gosti iz Australije i Novog Zelanda, navikli na visok standard, nisu trpeli loše vodosnabdevanje i poseta je počela da opada, a samim tim i prihodi države od najznačajnijeg resursa za budžet. Osim turizma, počele su da trpe i druge prateće industrije od kojih Vanuatu živi, poljoprivreda i ribolov. Vlada je morala da reaguje i reši problem pre nego što nastanu velike kolateralne štete.⁶¹

Vlada je odlučila da ponudi vodovod na koncesiju privatnom operateru. Svesna svojih slabih institucionalnih potencijala, Vlada je koncesijom želela da privatnom partneru prepusti menadžment, održavanje i investicije u vodosnabdevanju, dok bi zadržala vlasništvo nad vodovodom.

⁶¹ A.E.Pescual: *Case study: The water service concession in Porta Vila, Vanuatu*, ADB, 2008.

Postavljeni su ciljevi koncesije: poboljšanje kvaliteta vodosnabdevanja, postizanje samoodrživosti sistema i usmeravanje subvencija koje su do tada išle u vodovod ka drugim prioritetima. Nakon detekcije problema i određivanja modela za rešavanje, 1992. je raspisan tender. Kao potencijalni operator izabrana je kompanija *Unelco*. Sa podacima o stanju mreže, opreme, strukturi korisnika, potrošnji, brzini rasta broja potrošača i raspoloživim resursima, *Unelco* je izradio tehničku i finansijsku studiju izvodljivosti projekta, u kojoj su određeni operativni troškovi, visina investicija i prihoda.

Vlada i operator su započeli pregovore o ključnim stvarima koje utiču na cenu vode: visini investicija u inicijalnoj fazi poboljšanja sistema i planovi daljeg investiranja, ceni zaduživanja (visini kamate na kredite) i profitu operatora. Vlada je želela da i potrošači budu na dobitku, odnosno da ne plate samo oni cenu poboljšanja vodosnabdevanja. Tokom pregovora, obe strane su sarađivale da bi se došlo do strukture cene vode bazirane na osnovu projektnih troškova, profita i obima prodaje koji bi bio dostupan potrošačima i istovremeno omogućio operatoru da ispunjava svoje obaveze i ostvari razuman profit. Vlada je zauzela stav da siromašniji kupci (građani) plaćaju manju cenu, a da cena bude viša za industrijske potrošače. Pregovori su trajali dve godine i 1994. *Unelco* je potpisao koncesioni ugovor za vodosnabdevanje Porta Vile, sa trajanjem od 40 godina.

Operator je odgovoran za upravljanje, obnavljanje, osavremenjavanje, održavanje i proširenje vodovodne mreže grada. Vlada se obavezala da olakša pristup novim područjima zbog proširenja mreže. Cena vode je dobijena na osnovu formule koja reflektuje povećanje osnovnih troškova. Ukupne investicije tokom koncesionog ugovora planirane su u iznosu od 11,6 miliona \$, dok je u prvih 5 godina planirano ulaganje od 580.000\$ po godini. Ugovor precizira garancije operatora za kvalitet i kvantitet vode, pritisak u mreži i kontinuitet vodosnabdevanja. Neispuunjavanje kriterijuma povlači penale koje je operator u obavezi da plati državi, koja ostaje vlasnik vodovoda. Po isteku ugovora, država preuzima vodovod, ili se pravi novi ugovor. Napravljen je sistem monitoringa operatorovih aktivnosti od strane države. Performanse vodosnabdevanja kontroliše Vlada, analizirajući periodične tehničke i finansijske izveštaje koje je operator u obavezi da dostavi.

Nakon 10 godina koncesije, vidljivi su rezultati: nema prekida u vodosnabdevanju kao pre koncesije i voda je dostupna svima 24h dnevno. Gubici u mreži su smanjeni sa 50% na 23%. Godišnji gubitak iz 1991. od 440.000\$ prešao je u dobit od 12.000\$ u 2000. godini. Zahvaljujući priznanju i svesti vlasti da nije sposobna da vodi posao vodosnabdevanja, zatim dobro dizajniranom ugovoru, kreiranom da zadovolji i operatora i potrošače, uz jasne standarde vodosnabdevanja i na kraju odabirom adekvatnog koncesionara, Vlada Vanuatua uspeła je da poboljša veoma važan javni servis, da oslobodi budžet dela pritiska, da ta sredstva preusmeri u razvoj drugih sektora i da poboljša infrastrukturu za razvoj turizma, poljoprivrede i ribolova, kao i život svih građana uopšte.

Na primeru ove koncesije mogu se videti sve dobre strane JPP kao modela saradnje javnog i privatnog sektora u razvoju infrastrukture.

4.6 Britanski model JPP - Inicijativa za privatno finansiranje (eng. PFI)

Britanija je među prvima počela da primenjuje JPP kroz specifičnu formu, poznatu po skraćenici PFI. **Inicijativa za privatno finansiranje** (eng. *Private Finance Initiative*) predstavlja dugoročni ugovor između javnog i privatnog partnera u kojem je odgovornost i rizik projektovanja, izgradnje, finansiranja, održavanja i (ne uvek) upravljanja na strani privatne kompanije, ali po kriterijumima zadatim od strane javnog sektora. Javni sektor plaća privatnom partneru naknadu za korišćenje tokom ugovora, koji je obično na 20-30 godina. Kao što se može videti, PFI je isto što i DBFO model JPP, a takođe ima dosta sličnosti sa koncesionim modelom. Razlika se javlja u vlasništvu, jer je u PFI modelu vlasnik postrojenja tokom trajanja ugovora privatni sektor, dok je kod koncesije i DBFO modela vlasništvo javno.

PFI projekti u Britaniji su raznorodni. Pokrivaju tradicionalne javne usluge (škole, bolnice, zatvore, policijske i vatrogasne stanice, javne stanove, postrojenja za preradu otpada i sl.), transportnu infrastrukturu, vojnu opremu i pomoćne sisteme, IT i rekreativne centre. Najkrupnija PFI ulaganja su u transportnim projektima: modernizacija londonskog metroa je najveći PFI ugovor dosad, širenje mreže puteva, mostova, takođe i vojni projekti (za dopunjavanje gorivom u vazduhu, servisiranje aerodroma i trenažne letove) imaju visoke uloge. Najveći transportni projekat je CTRL (eng. *The Channel Tunnel Rail Link*).⁶²

Praksa je pokazala da se dve trećine PFI projekata završava u ugovorenom roku i bez dodatnih troškova za javni sektor, dok se manje od trećine tradicionalno javno finansiranih projekata završi na vreme i bez dodatnih troškova i probijanja planiranog budžeta. Nezavisne studije procenjuju da PFI model u odnosu na javno finansiranje štedi oko 17% novca.⁶³

4.6.1 Poreklo PFI

Prve inicijative za privatnim finansiranjem investicija u javnom sektoru u Britaniji datiraju s početka 80-ih godina. One su deo politike vlade Margaret Tačer, čiji je cilj bio smanjenje uloge javnog sektora u ekonomiji. Ovi predlozi su bili motivisani prvenstveno željom pojedinih javnih preduzeća i lokalnih samouprava da premoste budžetska ograničenja centralnih vlasti. **Prva pravila su doneta 1981.** a

⁶² CTRL je super brza pruga dužine 108km i brzine do 300km/h koja spaja London i tunel ispod La Manša.

⁶³ James Edwin Kee and John Forrer: *Private Finance Initiative - The Theory behind the Practice*, Prepared for presentation by James Edwin Kee at the 14th Annual Conference of the Association for Budgeting and Financial Management, October 10-12, 2002, Kansas City, Missouri; dostupno preko: <http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CC0QFjAC&url=http%3A%2F%2Funpan1.un.org%2Fintradoc%2Fgroups%2Fpublic%2Fdocuments%2Faspa%2Funpan005912.pdf&ei=V28xVPr3J6ne7Aaz4IH4BQ&usq=AFQjCNGmiGPMozBpwmgctx9Am5zEGF3w&sig2=EvH5OMaJD9fqe8Cg3mktlg&bvm=bv.76802529.d.ZGU>, (pristupljno 23.9.2012.)

zahtevala su da projekti u javnom sektoru mogu biti privatno finansirani jedino ako su na taj način efektivniji od javnog finansiranja, ali da i dalje ostaju deo javne potrošnje. **Radi se o takozvanim Rajrijevim pravilima** (eng. *Ryrie-Rules*). Ime su dobila 1981, po Seru Vilijemu Rajriju (eng. *Sir William Ryrie*), predsedavajućem Nacionalnog saveta za ekonomski razvoj (eng. *National Economic Development Council - NEDC*) i kasnijeg Drugog stalnog sekretara Ministarstva finansija Britanije.

Rajrijeva pravila kažu da:

- Odluke o obezbeđivanju sredstava za investicije treba da budu donesene u uslovima fer nadmetanja sa privatnim zajmodavcima; svaka veza sa javnim sektorom, vladinim garancijama, obavezama, ili monopolskim položajem vlasti, ne sme rezultirati aranžmanom u kom se investitoru nudi stepen sigurnosti veći nego što ga ima u privatnom projektu.
- Takvi projekti bi trebalo da donesu korist u smislu veće efikasnosti i profita od dodatnih investicija, srazmerno ceni zaduživanja na finansijskom tržištu.⁶⁴

Ubrzo se pokazalo da su Rajrijeva pravila prepreka privatnom finansiranju, pa je usledilo ublažavanje 1988, kada su započele privatizacije nacionalizovanih industrija i prve forme JPP, servisni ugovori i mešovito finansiranje. Novina je u uvođenju dva osnovna principa:

- Privatno finansiranje može biti u slučaju da nudi niže troškove;
- Privatno finansirani projekti u javnom sektoru mogu se uzeti u obzir od strane Vlade tako da moraju biti deo planiranih rashoda.⁶⁵

Nakon prvog talasa labavljenja odnosa države prema privatnom kapitalu, **Rajrijeva pravila su napuštena 1989. godine**. U govoru pred članovima Instituta direktora (eng. *Institute of Directors*)⁶⁶, tadašnji Glavni sekretar Ministarstva finansija Britanije, **Džon Mejdžer** (eng. *John Major*) formalno je ukinuo Rajrijeva pravila kao zastarela i promovisao veću ulogu privatnog finansiranja u poslovima javne infrastrukture.

4.6.2 Uvođenje PFI 1992. godine

Međutim, upliv privatnog kapitala i pored toga nije išao lako. Da bi se prevazišao rastući problem odlaganja javnih investicija i sve viših troškova održavanja socijalne i ekonomske infrastrukture, **1992. godine pokrenuta je inicijativa za privatno finansiranje** (eng. *Private Finance Initiative - PFI*).⁶⁷ Nimalo slučajno, na vlasti su bili konzervativci, a premijer je bio Džon Mejdžer. Tadašnji kancelar⁶⁸ Norman Lamont je u

⁶⁴ Grahame Allen: *PFI*, House of Commons Library, 2001, str. 13.

⁶⁵ Ibid, str. 14.

⁶⁶ *IoD* je osnovan 1903. u Pall Mall ulici u Londonu, da bi postavio i promovisao standarde rada direktora kompanija; danas broji preko 40.000 članova.

⁶⁷ International Monetary Fund: *Public-private partnerships*; 2004, str. 36

⁶⁸ U Britaniji je kancelar ekvivalent ministru finansija, pun naziv je *Chancellor of the Exchequer* (kancelar državne blagajne/ministarstva finansija) i predstavlja najuticajniju poziciju izvršne vlasti posle premijera. Interesantno je da u istoriji Britanije jedino na tom mestu još uvek nije bila žena.

izveštaju Parlamentu 1992. (tzv. *Autumn statement*)⁶⁹ dao zeleno svetlo privatnom sektoru u javnim poslovima:

U prošlosti, Vlada je bila spremna da odobri privatne projekte jedino nakon njihovog poređenja sa sličnim projektima u javnoj izvedbi. Takav način se primenjivao čak i onda kada javni sektor nije uradio nijedan projekat sa kojim bi se moglo porediti potencijalno učešće privatnog projekta. Odlučio sam da ukinem ovo pravilo. Uбудuće, svaki profitabilni privatno finansirani projekat će biti omogućen.

Drugo, Vlada je isuviše često u prošlosti tretirala predložene projekte ili kao isključivo privatne ili javne. Od sada, Vlada će aktivno podržavati zajednička ulaganja sa privatnim sektorom, tamo gde ona uključuju razuman prenos rizika privatnom sektoru.

*Treće, dopustićemo veću upotrebu lizinga tamo gde je to isplativo. Dokle god je rizik na privatnom sektoru, javne ustanove će moći da sklapaju lizing aranžmane tako da se naknada za lizing računa kao rashod bez umanjenja njihovih kapitalnih budžeta.*⁷⁰

Očekivani priliv PFI projekata je izostao. Odgovor vlasti bilo je osnivanje agencija koje bi promovisale PFI šemu, a zatim i donošenje univerzalnih pravila za testiranje privatnih partnera. **Porast PFI projekata počeo je 1995**, uprkos suviše komplikovanim procedurama za testiranje projekata koje je ustanovila vlada i koje su dovele do kašnjenja kako PFI, tako i javnih projekata.

4.6.3 PFI za vreme laburista (od 1997. godine)

Iako su kritikovali PFI dok su bili opozicija, od 1997, kada su došli na vlast, laburisti su preuzeli PFI inicijativu i nastavili njen razvoj. Za početak su najavili ukidanje komplikovane provere vrednosti za novac (eng. *Value for Money*) PFI projekata.⁷¹ Oformljeno je Odeljenje za PFI pri ministarstvu finansija (eng. *PFI Treasury Taskforce*), da bi se pojačala ekspertiza javnog sektora u PFI projektima, ugovaranju i proceni vrednosti za novac. Objavljeno je mnoštvo vodiča, tehničkih uputstava, studija slučaja, principa PFI politika i uputstava za javne nabavke.

Nakon dve godine, *Taskforce* je zamenjen novim telom - Partnerstvo Ujedinjenog kraljevstva (eng. *Partnership UK*), koje je počelo sa radom 2000. godine. *Partnership UK* sarađuje i sa javnim i privatnim sektorom u sprovođenju JPP, olakšavajući procese planiranja, pregovaranja i implementacije ugovora. Njime upravlja bord direktora iz javnog i privatnog sektora. Od marta 2001, *Partnership UK* postaje i sam JPP sa 51% privatnog vlasništva.

Paralelno sa *Partnership UK*, 2000. godine osniva se i Vladina kancelarija za trgovinu (eng. *Office of Government Commerce* - *OGC*), čija je uloga unapređenje postupka

⁶⁹ U Britaniji, *the Autumn Statement*, *the Summer Statement* i *the Pre-Budget Report* su izveštaji koje *HM Treasury* (ekvivalent ministarstvu finansija) podnosi svake godine Parlamentu. Sadrži ekonomske i budžetske projekcije.

⁷⁰ *Autumn Statement*, HC Deb 12 November 1992, vol. 213 c998, dostupno na:

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1992/nov/12/autumn-statement>, (pristupljeno 12.12.2013.)

⁷¹ *HM Treasury: Paymaster General announces kick-start to PFI (Public/Private partnerships) - Review of Private Finance Machinery - End of Universal Testing*, News release 41/97, 8 May 1997.

javnih nabavki u javnom sektoru. U sklopu OGC radi Odeljenje za privatno finansiranje (eng. *Private finance unit*), koje ima za cilj razvoj i promociju PFI politike u javnom sektoru.

4.6.4 PFI posle 2000. godine

PFI dostižu vrhunac 2000, a do 2005, udeo PFI investicija u odnosu na ukupne javne investicije ostao je na nivou od oko 11%. Do 2012, preko 700 projekata je započeto, a finansijski su zatvoreni projekti u vrednosti od 54,7 milijardi funti.⁷²

Poslednjih godina PFI projekti su u padu ispod 10% od ukupnih investicija vlade u infrastrukturu, tako da je u fiskalnoj 2011/12 godini od ukupnih 26,7 milijardi investicija, PFI učestvuje sa realizovane 2,1 milijarde funti, odnosno 7.8%.

Poslednji podaci iz 2013. biće prikazani u poglavlju 10, koje govori o trenutnom stanju JPP tržišta u Evropi.

4.6.5 Struktura PFI projekta

Kao što je rečeno, PFI projekat je dugoročni ugovorni aranžman, u kom je privatni partner odgovoran za rizik projektovanja, izgradnje, finansiranja, održavanja i u nekim slučajevima i upravljanja određenim objektom javnog sektora (škola, put, bolnica i sl.) po specifikaciji koju zadaje javni sektor. Javni sektor se obavezuje na plaćanje unitarne naknade privatnom partneru za korišćenje objekta od trenutka kada je spreman za puštanje u rad pa do isteka ugovora koji traju obično 20-30 godina.

Privatni partner osniva posebnu firmu - projektnu kompaniju za posebne namene, ili društvo posebne namene (DPN), kako se kod nas prevodi izvorni engleski naziv *Special Purpose Vehicle* - SPV. SPV se zadužuje i preko njega se finansira projekat. SPV pravi ugovore sa trećim stranama (podizvođači) za poslove izvođenja radova i rukovođenja servisnom uslugom koja se vrši za javni sektor.

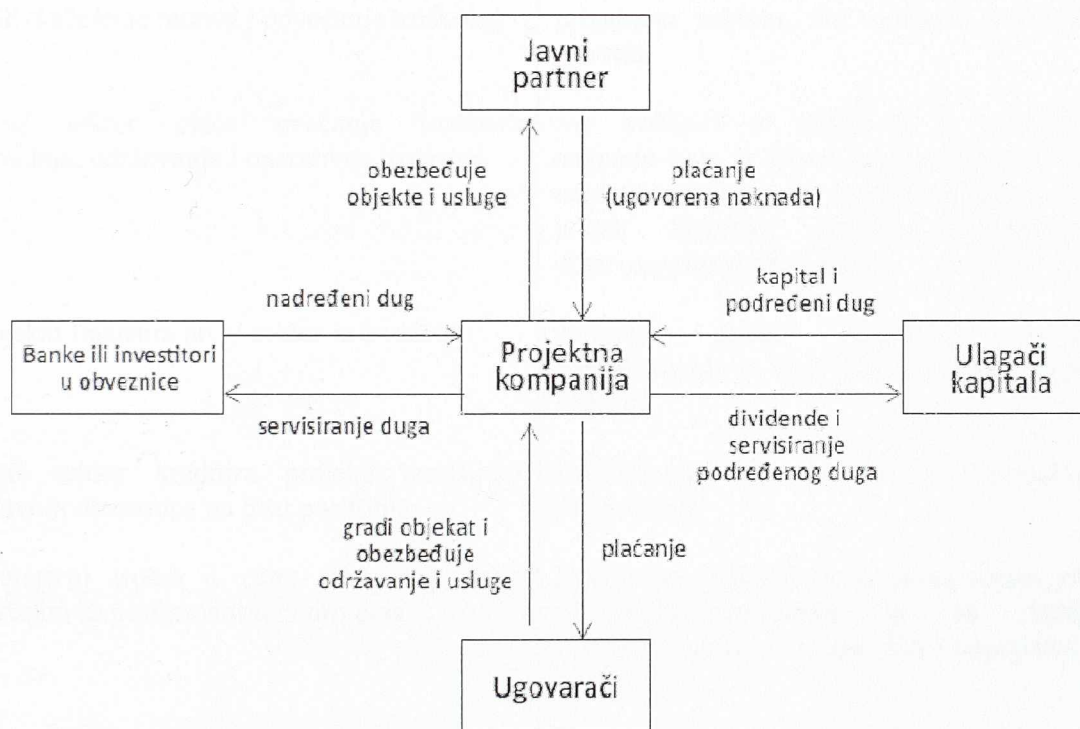
PFI finansiranje počiva na 85-93% duga, dok ostatak predstavlja kapital.

⁷² HM Treasury: *A new approach to PPP*, 2012, str. 16.

Sledeća tabela pokazuje osnovnu šemu PFI modela:

Tabela 3.

Šema PFI modela



Izvor: HM Treasury: *Reform of the PFI*, 2011, str. 21

Sledeća tabela pokazuje paralelne osobine tradicionalne javne nabavke i PFI modela u infrastrukturnim ulaganjima u Britaniji.

Tabela 4. Odnos tradicionalnog i PFI modela javne nabavke infrastrukturnih usluga

Tradicionalna javna nabavka	PFI
Uobičajeni kratkoročni ugovor za projektovanje i izgradnju.	Dugoročni ugovor (20-30 god.), integrisano projektovanje, izgradnja, finansiranje i ponekad održavanje objekta.
Uslovi su bazirani na inputima - ulaznim specifikacijama.	Uslovi su bazirani na outputima - izlaznim specifikacijama i maksimizaciji inovacija privatnog sektora.
Javni sektor snosi konstrukcioni i finansijski rizik (kašnjenje radova i povećanje troškova).	Rizik izgradnje i povećanja troškova su na privatnom sektoru, što motiviše poštovanje ugovora.
Javni sektor plaća uvećanje troškova izgradnje, održavanja i operativne troškove.	Svi troškovi su uključeni u jedinstvenu naknadu koja je fiksna tokom ugovora i nije naplativa dok se ne završi izgradnja i ne počne isporuka servisne usluge po dogovorenim standardima.
Projekat finansira javni sektor iz budžeta.	Privatni sektor finansira projekat zaduživanjem, a dug vraća tokom trajanja ugovora.
Javni sektor kreditira projekat emisijom državnih obveznica na bazi portfolija.	Kreditiranje je na bazi projektnog finansiranja.
Operativni trošak i cena održavanja nisu povezani sa performansama projekta.	Jedinstvena naknada koju javni sektor plaća privatnom povezana je sa zadatim performansama i može biti umanjena ili obustavljena.
Održavanje nije prioritet i vrlo mali broj javnih vlasti ulaže u kvalitetno održavanje.	Privatni partner je prinuđen da održava servis da bi mogao da ispuni zadate izlazne performanse – outpute, uz što niži trošak.

Izvor: HM Treasury: *Reform of the PFI*, 2011, str. 18

Jedna od najvažnijih razlika između konvencionalnih javnih projekata i PFI modela jeste način plaćanja troškova projekta. U tradicionalnom javnom projektu vlada plaća unapred, sledeći troškove konstrukcije, a zatim i održavanja. U PFI modelu, vlada ne

plaća konstrukcioni deo projekta, a nakon započinjanja servisa izvršava unitarno ugovoreno godišnje ili polugodišnje plaćanje privatnom partneru za isporučenu uslugu.

4.6.6 Knjiženje i budžetiranje PFI projekata

Knjiženje PFI projekata u Britaniji regulisano je od 1995. godine Evropskim računovodstvenim sistemom (eng. *European System of Accounts 1995 - ESA95*). ESA95 primenjuju sve članice EU, a zadaje ga Eurostat.

Primenu ESA95 knjigovodstvenih standarda za javni sektor u Britaniji reguliše Uputstvo o vladinom deficitu i dugu (eng. *The Manual on Government Deficit and Debt- MGDD*). MGDD daje smernice o odnosu rizika izgradnje, tražnje i dostupnosti javne usluge u cilju određivanja načina knjiženja projekta u budžetu javnog sektora.

Ako javni sektor snosi rizik izgradnje, projekat je deo rashodne strane budžeta. U PFI modelu su rizik izgradnje, nekad i rizik tražnje i dostupnosti javne usluge na strani privatnog sektora i projekat tada ne ulazi u budžetske rashode. Međutim, u varijanti kada rizik izgradnje snosi privatni sektor, a rizik tražnje i dostupnosti javne usluge javni sektor, tada projekat ulazi u rashodnu stranu budžeta javnog sektora.

Vladina ministarstva su odgovorna pojedinačno za klasifikaciju projekata u okviru svojih budžeta. Budžeti ministarstava baziraju se na Internacionalnim standardima finansijskog izveštavanja (eng. *International Financial Reporting Standards - IFRS*), koji određuju tretman projekata, određujući koja partija kontroliše predmet projekta. Vlada je objavila dokument zbirnih vladinih računa (eng. *Whole of Government Accounts - WGA*), koji prikazuje PFI obaveze u skladu sa IFRS. WGA prikazuje da je trenutni zbir PFI obaveza u budućnosti 144,6 milijardi funti.⁷³

Ministarstva imaju odvojene budžete za resornu i kapitalnu potrošnju. Resorna potrošnja podrazumeva tekuću potrošnju, kao što su plate ili tekuće nabavke. Kapitalna potrošnja podrazumeva nove investicije.

Ako projekat ulazi u budžet, tada se kapitalna vrednost projekta (dug koji je potreban da bi se realizovao projekat) knjiži kao kapitalni trošak u prvoj godini operativnosti projekta, a kamata, servis i gubici (depricijacija) knjiže se kao resorna potrošnja svake godine kada se izvrši unitarno plaćanje privatnom partneru.

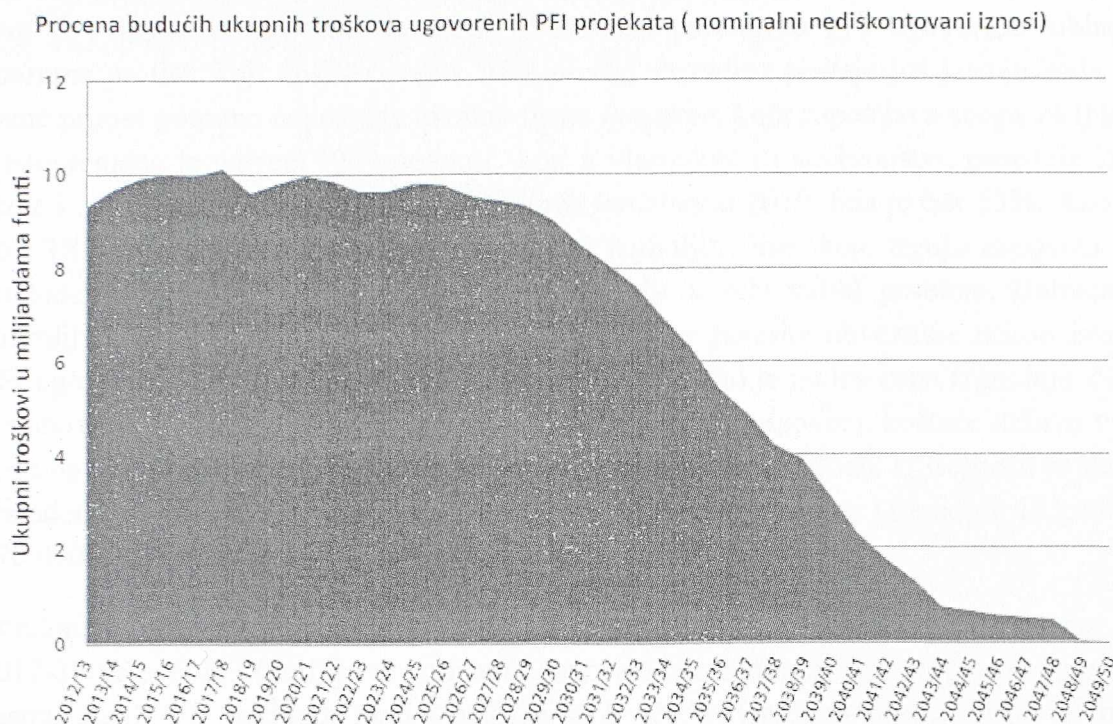
Ako projekat ne ulazi u budžet, tada nema uticaja na budžet za kapitalnu potrošnju ministarstva u prvoj godini operativnosti projekta. Celokupna unitarna plaćanja (kamate, servis i otplata duga) knjiže se kao resorni trošak svake godine. Oko 85% PFI projekata knjiženi su van budžeta pod ESA95 pravilima.⁷⁴ Da bi osigurali transparentnost, britansko ministarstvo finansija (eng. *HM Treasury*) redovno objavljuje procenjenu vrednost budućih unitarnih plaćanja za sve potpisane PFI ugovore.

Sledeća tabela prikazuje procenu ministarstva finansija iz decembra 2012. Procena uključuje vrednost ugovora i projektovanu očekivanu inflaciju.

⁷³ Podatak je za 2011. godinu, HM Treasury: *Reform of the PFI*, 2011, str. 20

⁷⁴ Ibid.

Tabela 5. Buduće obaveze javnog sektora u PFI aranžmanima u UK od 2012-2050



Izvor: HM Treasury: *Reform of the PFI*, 2011, str. 21

4.6.7 Negativna strana PFI

PFI model u Britaniji uzeo je maha jer je vladama omogućavao velike investicije u projekte koji uživaju podršku biračkog tela (škole, bolnice i sl.), prividno bez ulaganja i startnih opterećenja po budžet, zahvaljujući kreativnom računovodstvu ministarstva finansija, koje je od početka usvojilo pravilo da vrednost PFI obaveza ne ulazi u rashodnu stranu budžeta i samim tim ne uvećava deficit. Na taj način su **vlasti reklamirale svoju tobožnju brigu za birače, međutim, stvarna cena PFI projekata je sačekala buduće vlade i generacije.**

Prve znake uzbune su dali sindikati, početkom 21. veka, upozoravajući na dramatičan rast duga države prema privatnim kompanijama u PFI aranžmanima. Nezavisna analiza koju je sproveo poznati britanski list Dnevni telegraf (eng. *Daily Telegraph*), u januaru 2011, pokazala je da će mladi koji su se zaposlili te godine morati da plaćaju dugove vladinih PFI projekata do svoje 70 godine.⁷⁵ Samo u 2011, obaveze vlade za PFI projekte dostigle su 8,6 milijardi funti, dok je totalni dug 121,4 milijarde za projekte čija je stvarna vrednost samo 52,9 milijardi. Otkriveni su brojni primeri štetnih ugovora na

⁷⁵ Daily Telegraph: *Private Finance Initiative: where did all go wrong?*, broj od 22.9.2011.

lokalnom nivou, koji su obavezivali vlasti da plaćaju skupe usluge keteringa, čišćenja i održavanja. U jednoj školi, izgrađenoj pod PFI ugovorom, obična zamena utikača koštala je poreske obveznike neverovatnih 320 funti.⁷⁶

Ministar zdravlja u vladi laburista, Endi Burnam (eng. *Andy Burnham*), koji je bio direktor za 221 PFI projekat, priznao je 2010: *Pravili smo greške. Ne branim prevelik broj PFI ugovora koje smo potpisali.*⁷⁷ Privatni partneri u PFI ugovorima ubiraju enormne profite, koji dostižu preko 70% zarade. Pozadina postaje još jasnija kada se uzme primer potpuno nepoznate lokalne firme *Innisfree*, koja zapošljava svega 14 ljudi, a istovremeno je najveći PFI ugovarač, koji u vlasništvu ili suvlasništvu poseduje 269 škola i 28 bolnica pod PFI ugovorima. Marža *Innisfree* u 2010. bila je čak 53%. Ako je po FTSE 100 indeksu⁷⁸ prosečna zarada 100 najboljih firmi koje trguju akcijama na londonskoj berzi 6%, jasno je da PFI model krije u sebi veliki problem. Bolnica u Brumliju (eng. *Bromley*) u južnom Londonu koštaće poreske obveznike nakon isteka PFI ugovora 1,2 milijarde funti, čak 10 puta više nego što je realna cena izgradnje. Noć u stanovima za vojne službenike (kada bude isplaćen PFI ugovor), koštaće državu više nego da ih je smestila da žive u *Park Lane Hilton* hotelu u Londonu. U Belfastu je škola izgrađena po PFI modelu zatvorena posle 7 godina, ali će se plaćati i narednih 16 godina 370.000 funti godišnje.

Londonski list Gardijan (eng. *The Guardian*) u julu 2012. navodi da će PFI obaveze do 2017-18 narasti do 10 milijardi godišnje, a da je ukupan dug za sve potpisane ugovore zastrašujućih 300 milijardi funti i plaćaće se do 2050. Gardijan navodi da je do jula 2012. potpisano 717 PFI ugovora čija je kapitalna vrednost 54,7 milijardi, ali će decenijama unapred Britanci platiti još dodatnih 246,3 milijarde privatnim firmama, čime je ukupan trošak PFI modela 301 milijarda funti. Najviše kritika upućeno je lošoj vrednosti za novac projekata u poređenju sa troškom koji bi bio napravljen da je sama vlada pozajmljivala novac za iste projekte.

Ministarstvo finansija odgovorilo je na brojne kritike sindikata i medija da će ubrzo ponuditi *fundamentalnu reviziju* PFI šeme, da su ministri *prepoznali brigu o PFI i da već deluju u pravcu ušteda*, navela je PR *HM Treasury*.⁷⁹ Istovremeno je potpisano novih 39 ugovora vrednih 5,36 milijardi, od strane istih ministara koji su kritikovali PFI dok su bili u opoziciji.

Gardijan daje šematski prikaz troškova PFI u kom se jasno vidi razlika realne vrednosti investicija i njihove cene nakon završetka ugovora.

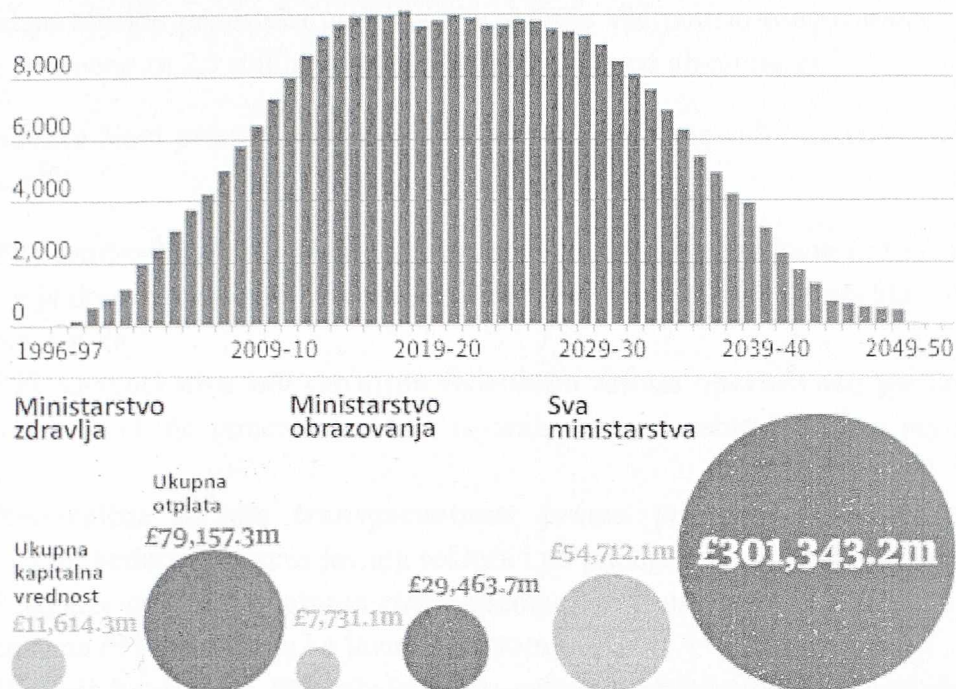
⁷⁶ Daily Telegraph: *Private Finance Initiative: where did all go wrong?*, broj od 22.9.2011.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Indeks 100 firmi sa najvišim prometom akcija na londonskoj berzi.

⁷⁹ The Guardian: *PFI will ultimately cost £300bn*, broj od 5.7.2012.

Ukupna otplata u milijardama funti



Izvor: HM Treasury: *Reform of the PFI*, 2011, str. 21

PFI šema i nakon promene vlasti 2010. ne prestaje, pa oni koji su bili opozicija i kritikovali prethodnu vladu, nastavljaju po starom. Margaret Hodž (eng. *Margaret Hodge*), predsednik Odbora za javnu potrošnju (eng. *Commons Public Accounts Committee*)⁸⁰ najbolje je definisala situaciju sa PFI projektima u Britaniji: *Ironija je da smo privatizovali zgrade, a nacionalizovali dug. To je suludo.*⁸¹

4.6.8 PF2 - pokušaj reforme PFI

U decembru 2012, Džordž Ozborn (eng. *George Osborne*), ministar finansija konzervativne vlade (koja je i uvela PFI 1992. i koja je na vlasti u Britaniji od 2010.), obelodanio je novi model - PF2, čiji je cilj da se ublaže negativni efekti PFI šeme, za čije neuspehe se, očekivano, krive laburisti.

Novine su da će ubuduće javni sektor imati do 49% udela u PFI ugovorima (20% će biti uobičajeno) i postavljenog direktora u bordu svakog projekta. Na ovaj način se očekuje da će poreski obveznici dobiti mogućnost da učestvuju u profitu projekata. Druga inovacija je da će svaki projekat morati da predaje godišnji finansijski izveštaj, a

⁸⁰ Odbor za javnu potrošnju je telo Donjeg doma britanskog parlamenta, čija je uloga kontrola trošenja budžeta.

⁸¹ The Guardian: *PFI will ultimately cost £300bn*, broj od 5.7.2012.

ministarstvo finansija ukupni izveštaj finansijskih obaveza PFI projekata. Najavljuje se i ubrzavanje tenderske procedure (koja je do sada trajala i do 5 godina) na rok od 18 meseci. Ugovori će takođe biti manji, jednostavniji i sa smanjenjem učešća duga u projektu sa 90% na 80%. Isključuje se mogućnost ugovaranja lakih servisnih usluga (eng. *Soft facility management*) kao što je catering, čišćenje, obezbeđenje, IT i sl. Ministarstvo je odolelo pritisku da uvede klauzulu po kojoj bi se kažnjavali investitori koji prodaju objekte pre isteka ugovora. Do sada je već počelo reugovaranje, čime su obaveze smanjene za 2,5 milijarde funti (milijarda više od planiranog).⁸²

U dokumentu Novi pristup JPP, HM Treasury priznaje i navodi 5 slabosti dosadašnje PFI prakse⁸³:

- **PFI tenderski proces je često bio suviše spor i skup** i za javni i privatni sektor. To je dovelo do uvećanja troškova i smanjenja isplativosti projekta za poreske obveznike.
- **PFI ugovori nisu bili dovoljno fleksibilni tokom operativnog perioda**, tako da je uvođenje izmena da bi se ispunili servisni zahtevi javnog sektora bilo teško.
- **Nedovoljna je bila transparentnost prema poreskim obveznicima** i po pitanju budućih obaveza javnog sektora i po pitanju prihoda privatnih partnera.
- **Transfer prevelikog obima rizika** prema privatnom partneru rezultirao je višim cenama PFI aranžmana ka javnom sektoru.
- **Ulagači kapitala u PFI projekte su ostvarili ekstra-profit**, što je dovelo do zabrinutosti o vrednosti za novac projekata.

Zbog navedenih razloga, dešavalo se da PFI aranžmani bivaju upotrebljavani u slučajevima kada ne nude dovoljnu vrednost za novac (eng. *Value for Money - VfM*). **Dokument praktično optužuje prethodnu vladu da je kreditnom politikom podsticala PFI, ali da nije adekvatno procenjivala njihovu VfM.**⁸⁴ Prethodna vlada se optužuje za loše budžetiranje i procenu vrednosti za novac, kao i za loše odluke ministarstava u pokretanju PFI projekata koji su ugovarani u sektorima gde nije postojala sigurnost u budućoj tražnji za servisnom uslugom, ili gde je bilo nemoguće proceniti tražnju usled brzog tehnološkog razvoja.

Da bi se ispravile greške iz prošlosti vezane za loše procene vrednosti za novac projekata, **Vlada je objavila u decembru 2011. javni poziv**, (eng. *Call for Evidence*), svim zainteresovanim partijama da iznesu predloge za reformu PFI aranžmana. Poziv je zatvoren u februaru 2012. Cilj je da se razvije novi pristup PFI projektima koji počiva na ekspertizi koja bi omogućila bolji položaj javnog sektora u budućim infrastrukturnim investicijama i javnim servisima. Pristiglo je **139 predloga** investitora, konsalting agencija, servisnih provajdera, sindikata, stručne javnosti i građana.⁸⁵ **Predlozi se slažu u sledećim poboljšanjima:**

⁸² BBC News: *PFI becomes less private*, broj od 3.12.2012.

⁸³ HM Treasury: *A new approach to PPP*, December 2012.

⁸⁴ Ibid. str. 6

⁸⁵ HM Treasury: *A new approach to PPP*, 2012, str. 26

- Bolja vrednost za novac u finansiranju projekata;
- Širi model finansiranja da bi se poboljšala konkurencija i smanjile kamate zajmodavaca;
- Alternativni pristupi finansiranja duga koji bi smanjili ograničene kapacitete tržišta kapitala;
- Veća transparentnost finansijskih obaveza države u PFI projektima i prihodima investitora;
- Ubrzavanje i pojeftinjenje tenderskog procesa;
- Veća fleksibilnost u obezbeđivanju servisa u dugoročnim ugovorima;
- Veća transparentnost u kreiranju i upravljanju fondom projekta i
- Bolja alokacija rizika između javnog i privatnog sektora da bi rizici bili predati onoj partiji koja najbolje može da upravlja datim rizikom.

Kao **odgovor na pristigle sugestije**, Vlada je u istom dokumentu saopštila da je već preduzela izvesne korake kako bi *pokazala da brine o PFI i kako bi odgovorila na skorašnje promene u ekonomskom okruženju*.⁸⁶

- Objavljen je celokupan vladin račun (eng. *Whole of Government Accounts*), kako bi se poboljšala transparentnost PFI obaveza;
- Pokrenut je operativni program PFI ušteda (eng. *Operational PFI Savings Programme*) u cilju poboljšanja finansijske efektivnosti, vrednosti za novac i transparentnosti PFI projekata;
- Novi projekti moraju biti dodatno pregledani u cilju jače kontrole.

Da bi se prilagodila trenutnim ograničenjima na tržištu zaduživanja, Vlada je objavila niz inicijativa. One obuhvataju državne garancije za PFI projekte, garancije za ulaganja u socijalno stanovanje, osnivanje *Green Investment Bank* i potpisivanje niza memoranduma o razumevanju sa institucionalnim investitorima, penzionim fondovima i kreditorima.

PF2 reforma podrazumeva **izmene i poboljšanja u dosadašnjoj PFI praksi**. Vlada je predstavila plan unapređenja PFI aranžmana u sledećim segmentima:

Kapital: Da bi podstakla partnerstvo javnog i privatnog sektora Vlada će:

- Delovati kao manjinski koinvestitor u PF2 projektima;
- Za projekte koji su u toku će se sprovesti dodatni konkursi za finansiranje da bi se privukli dugoročni investitori kojima će se zauzvrat ponuditi deo profita.

Ubrzanje procedura: Da bi tenderski proces postao jeftiniji i brži, Vlada će:

- Poboljšati kapacitete u sektoru javnih nabavki, Vlada će podržati *Infrastructure UK* i odeljenja ministarstava za javne nabavke;
- Skratice tenderski proces od raspisivanja do odabira najpovoljnijeg ponuđača na 18 meseci, osim u slučaju produženja koji može da odobri glavni sekretar ministarstva finansija;

⁸⁶ Ibid.

- Predstaviće se standardizovana i efikasna pravila PF2 modela javnih nabavki uz savremeni paket tenderske dokumentacije;
- Pojačaće se kontrola pripreme projekata uvođenjem dodatnih kontrola ministarstva finansija u pred-tenderskoj fazi.

Fleksibilna servisna isporuka: Da bi se unapredila fleksibilnost, transparentnost i efikasnost servisa, Vlada će:

- Ukinuti u projektima tzv. *lake servise* (ketering, čišćenje i sl.);
- Organi naručioca servisa imaju diskreciono pravo da uključe izvesne aktivnosti na održavanju servisne usluge. To će omogućiti dodatnu fleksibilnost da se dodaju ili uklone određeni segmenti servisa i nakon započinjanja operativne faze ugovora;
- Biće transparentniji uvid u podelu profita;
- Uvešće se periodični izveštaji o isporuci servisne usluge.

Veća transparentnost: Da bi izmenilo dosadašnji odnos prema transparentnosti PFI projekata, Vlada će:

- Uvesti potpunu kontrolu svih ugovornih obaveza u PFI projektima koje nisu ulazile u rashodnu stranu budžeta;
- Privatni partneri će biti u obavezi da dostave uvid u prihode od projekta;
- Objavljivaće se godišnji izveštaj sa detaljnim projektnim i finansijskim informacijama svih projekata u kojima Vlada ima udeo u kapitalu;
- Na sajtu ministarstva finansija će se uvesti usluga pretrage odobrenih projekata sa razlozima odobrenja (eng. *Business case approval tracker*);
- Poboľjšaće se dostupnost informacija u okviru vodiča za ugovaranje.

Odgovarajuća podela rizika: Da bi se poboljšala vrednost za novac projekata, biće pojačane aktivnosti na upravljanju rizicima na strani javnog sektora, uključujući i rizik dodatnih kapitalnih troškova usled nepredviđenih zakonskih promena, cene opreme, zagađenja okoline i osiguranja.

Finansiranje duga: Finansijska struktura PF2 biće dizajnirana u cilju da omogući pristup dugoročnom finansiranju na tržištima kapitala.

Vrednost za novac: Vlada će izraditi novi vodič za vrednost za novac.⁸⁷

Vlada je već postigla cilj i uštedela preko 1,5 milijardi funti u tekućim PFI projektima u Britaniji i trenutno procesira postupak uštede još jedne milijarde. U pitanju je proces reugovaranja aktuelnih PFI projekata. **Uštede su postignute u sledećim sementima PFI aranžmana:**

- **Reugovaranje:** uklanjanjem servisa koji nisu neophodni, smanjenjem nivoa preceñjenih performansi, promenom profila planiranog održavanja i poništavanjem ugovora za usluge koje više nemaju tražnju.

⁸⁷ HM Treasury: *A new approach to PPP*, 2012, str. 16

- **Unapređenje alokacije rizika:** vraćanjem rizika potrošnje energije, smanjivanjem uslova za stanje objekta u trenutku završetka ugovora u razumne granice i učešće u smanjenju premija osiguranja.
- **Poboljšanje efikasnosti:** povećavanjem naseljenosti objekata za stanovanje, povećanjem energetske efikasnosti unapređenjem tehnologije, korišćenjem kupovne moći Vlade u cilju smanjenja komunalnih i operativnih troškova i objedinjavanjem ugovora sa jednim provajderom radi smanjenja upravljačkih troškova i dostizanja ekonomije obima.
- **Smanjenje troškova:** sprečavanjem prekovremenog rada, smanjivanjem administrativnih troškova, konzerviranjem nekorišćenih postrojenja, pronalaženjem alternativnih načina korišćenja neiskorišćenih postrojenja i smanjenjem inflatornih mehanizama koji ne reflektuju stvarno povećanje troškova.
- **Izbegavanje dodatnih troškova:** boljim ugovornim menadžmentom koji bi otklonio nepotrebne promene unutar servisa i pojednostavljivanjem procedura ugovaranja.

Reugovaranje PFI aranžmana sa ciljem smanjivanja budućih obaveza poreskih obveznika trebalo bi da primeni i javni i privatni sektor.

Vlada namerava da do kraja 2013. pripremi Dobrovoljni kodeks ponašanja (eng. *Voluntary Code of Conduct*), koji bi potpisali učesnici PFI projekata u cilju poštovanja navedenih principa efikasnosti i ušteda u korist poreskih obveznika.⁸⁸

4.6.9 Primer iz prakse: PFI projekat Barnhill School, Hillingdon, London, 1999. godina

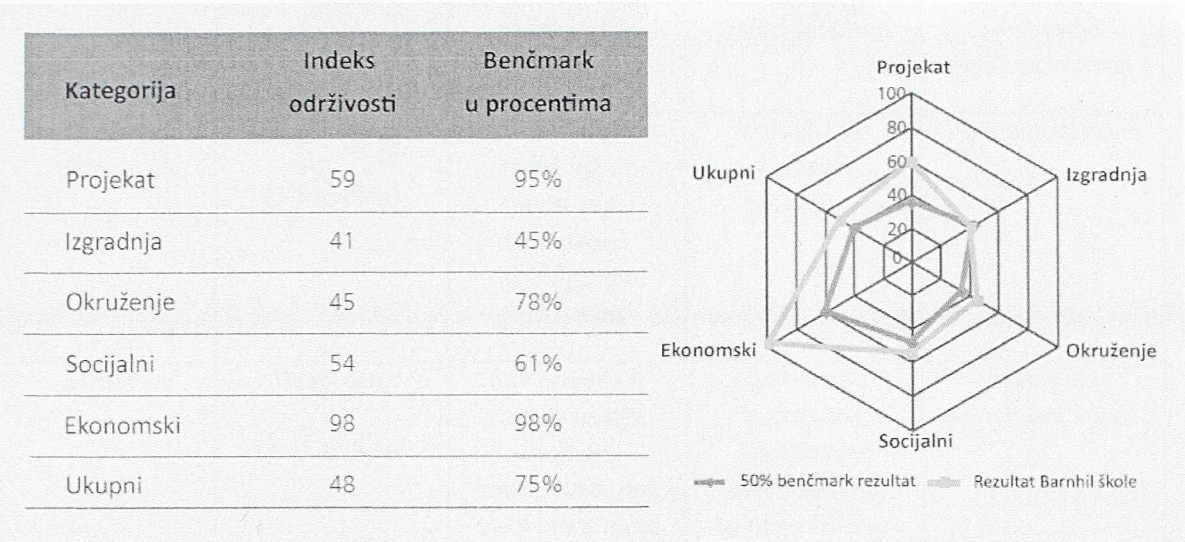
Srednja škola Barnhill (1.450 učenika) nalazi se u Hillingdonu, predgrađu Londona. Izgrađena je kroz PFI aranžman i počela je sa radom 1999. godine. Izgradila ju je firma *Jarvis Construction Ltd*. Ugovor sa lokalnim vlastima potpisan je 1998. godine na 25 godina, a kapitalna vrednost projekta je 18,8 miliona funti.⁸⁹ Operator je dužan da nakon izgradnje održava školu ugovoreni period. Tabela 8. prikazuje postignute rezultate po M4I merilima.⁹⁰

⁸⁸ HM Treasury: *A new approach to PPP*, 2012, str. 68

⁸⁹ Partnership UK: *Case study-London Borough of Hillingdon - Barnhill School*, 2009, dostupno preko: <http://www.partnershipsuk.org.uk/PUK-Case-Study.aspx?Project=11157#3>, (pristupljeno 27.1.2013).

⁹⁰ Constructing Excellence: *Sustainability lessons from PFI and similar private initiatives*, 2003, str.1, dostupno preko: http://constructingexcellence.org.uk/pdf/case_studies/pfi_case_studies.pdf, (pristupljeno 26.1.2013). M4I je skraćenica za *Movement for Inovation*, metodologiju praćenja indikatora održivosti projekata. M4I benčmark sistem indikatora održivosti poredi indikatore održivosti projekta sa indikatorima ostalih projekata u bazi M4I. Benčmark polja su projektovanje, konstrukcija, okruženje i socijalni i ekonomski pokazatelji. Sa proširenjem baze analiziranih projekata, povećava se i prosek benčmark vrednosti, jer svaki novi projekat koji ima viši indikator od trenutnih 100% , podiže standard određenog polja.

Tabela 7. Benčmark studije slučaja London Borough of Hillingdon - Barnhill School



Izvor: Constructing Excellence: *Sustainability lessons from PFI and similar private initiatives*, 2003, str. 10

Škola je izgrađena na mestu stare škole koja je srušena. Operator je prethodno imao iskustvo u gradnji 12 škola u PFI aranžmanu. U ugovoru je nova škola trebalo da zadovolji B rejting standarda za škole koji propisuje britansko ministarstvo obrazovanja, međutim, dostignut je najviši A standard, a škola je dobila titulu *škola budućnosti*.⁹¹

⁹¹Reč je o DfEE/SEAM standardu, što je skraćenica za eng. *Department for Education and Employment i Schools Environmental Assessment Method*.

Sledeća tabela sumira osnovne tipove JPP u koje obično stupa javni sa privatnim sektorom:

Tabela 8. **Tipovi JPP, trajanje, obaveze i naplata iz ugla privatnog partnera**

Tip ugovora	Trajanje	Šta privatni partner dobija	Priroda posla privatnog partnera	Primeri
Servisni ugovori	Kratkoročni (1-3 godine)	Naknadu od vlasti za izvođenje servisa	Konkretan, obično tehnički tip posla	Popravke i održavanja objekata, vešeraj
Menadžerski ugovori	Srednjeročni (3-8 godina)	Naknada od vlasti za uslugu uz podsticaje bazirane na poboljšanju performansi	Upravljanje vladinim servisima	Vodosnabdevanje
Lizing	Dugoročni (8-15 godina)	Sav prihod od naplate usluga krajnim korisnicima; dok vladi plaća rentu za postrojenje	Upravljanje, popravke i održavanje i investiranje u gradske servise prema utvrđenim standardima i izlaznim performansama	Postojeći aerodromi i luke
BOT modeli	Dugoročni (15-25 godina)	Vlada plaća uslugu koju omogućava privatni partner kroz BOT model	Gradnja i upravljanje prema utvrđenim standardima i izlaznim performansama objekata potrebnih da bi se omogućila usluga	Škole, zatvori i bolnice
Koncesije	Dugoročni (15-30 godina)	Svi prihodi od korisnika naplaćeni za omogućavanje servisne usluge, dok koncesionar vladi plaća koncesionu taksu koja može podrazumevati i postojeći dug	Upravljanje, popravka, održavanje i investiranje u infrastrukturu javnog sektora prema utvrđenim standardima i izlaznim performansama	Izgradnja novih aerodroma i luka, autoputeva i mostova

Izvor: IP3⁹²

⁹² dostupno preko: <http://www.ip3.org/pub/publication002.htm>, (pristupljeno 2.3.2012)

4.7 Institucionalna JPP - IJPP

Dosad smo mogli zaključiti da su javno-privatna partnerstva ugovorni odnos između javnog i privatnog partnera kojim se definišu prava i obaveze u infrastrukturnim projektima koje sprovodi javni sektor. Međutim, **postoji i drugi model saradnje javnog i privatnog sektora, kada obe strane formiraju zajedničko preduzeće** (eng. *Joint Venture*), u kom dele učešće, upravljanje (menadžment) i odgovornost. Takav model saradnje javnog i privatnog sektora naziva se institucionalno javno-privatno partnerstvo (eng. *Institutional Public-Private Partnership*), skraćeno IPPP.

Razlika između JPP i IPPP vidi se kada se uporede sledeće osobina dva modela:

Ugovorno JPP	Institucionalno JPP
- počiva na ugovornim obavezama (javno i ugovorno pravo) - javni sektor određuje zadatke privatnom sektoru - odnos vlasnik/menadžer (eng. <i>principal/agent</i>) između javnog i privatnog partnera - primer: koncesija	- zahteva <i>ad hoc</i> kreiranje zajedničkih projekata (korporativno pravo) - nove zadatke ispunjava nova zajednička kompanija - udruženo delovanje oba partnera bez hijerarhijskog odnosa - primer: zajedničko preduzeće

Evropska komisija definiše IPPP kao kooperaciju između javnog i privatnog sektora koja uključuje osnivanje zajedničkog preduzeća preko kog se sprovode javni ugovori ili koncesije.⁹³ IPPP se pravi ili kao zajedničko preduzeće sa osnivačkim ulozima javnog i privatnog partnera, ili privatni partner preuzima kontrolu nad već postojećim javnim preduzećem dokapitalizacijom, odnosno na taj način dolazi do sticanja vlasničkog udela.

U praksi, IPPP se uspostavlja na dva načina:

- **Osnivanjem novog zajedničkog preduzeća**, čiji kapital čini udruživanje javnog i privatnog sektora i dodeljivanjem javnog ugovora ili koncesije takvom novom javno-privatnom entitetu;
- **Ulaskom privatnog partnera u već postojeće javno preduzeće**, za koje je privatni partner u prošlosti obavljao poslove putem javnog ugovora ili koncesije.

Kada se IPPP formira kao zajedničko preduzeće i kada ima za cilj poslove koji su premet javnih ugovora ili koncesija, mora postojati usklađenost sa zakonom o javnim nabavkama, odnosno opštim principima Ugovora o funkcionisanju EU (eng. *EC*

⁹³ Commission of the European Communities: *Commission Interpretative Communication on the Application of Community Law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised PPPs*, (Communication) C (2007)6661, 2008.

Treaty). Isto važi i u slučaju dokapitalizacije postojećeg javnog preduzeća. U pravu EU, tzv. pravu Zajednice ili komunitarnom pravu (eng. *Community Law*), nema posebnih pravila koja regulišu osnivanje IPPP, ali u slučajevima kada javni sektor poverava poslove trećim licima, primenjuju se principi jednakosti i slobode obezbeđivanja usluga, transparentnosti, međusobnog uvažavanja i proporcionalnosti, tj. osnovni principi prava Zajednice.

Privatni partner ulazi u formiranje IPPP nakon tenderske procedure, nakon koje dobija status učesnika u IPPP i ujedno dobija i javni ugovor ili koncesiju za predmet IPPP aranžmana.

Javni sektor uspostavlja IPPP u slučajevima kada želi da zadrži visok nivo kontrole nad projektom, ili kada želi da unapredi kvalitet upravljanja (menadžmenta) u projektu koristeći privatnu ekspertizu.

Privatni partner u IPPP, pored ulaganja kapitala, aktivno učestvuje u ugovorenim poslovima mešovitog preduzeća i menadžmentu celog projekta. Evropska Komisija ne priznaje proste finansijske injekcije od strane privatnog sektora u javna preduzeća kao formu IPPP.

Upravo nepostojanje jasne definicije IPPP i stroga primena komunitarnog prava (prava EU) u ugovaranju poslova između javnog i privatnog sektora, dovela je do zastoja u uspostavljanju IPPP u zemljama članicama zbog pravne nesigurnosti vezane za učešće privatnog sektora u IPPP modelu i rizika da ono ne bude u saglasnosti sa evropskim zakonima o javnim nabavkama. Da bi se problem razjasnio, Evropski parlament je oktobra 2006. u Rezoluciji o JPP zatražio od Komisije da pojasni primenu zakona o javnim nabavkama u kreiranju JPP. Komisija je odgovorila objavljivanjem dokumenta: Interpretativno saopštenje o primeni zakona Evropske zajednice u javnim nabavkama i koncesijama prema institucionalnim JPP.⁹⁴

Saopštenje EK predstavlja stav Komisije o tome kako se pravo EU u poslovima javnih nabavki i koncesija primenjuje u zasnivanju i radu IPPP. Saopštenje EK ne donosi nova pravila, već reflektuje razumevanje Komisije po pitanjima Ugovora o funkcionisanju EU (eng. *EC Treaty*), Direktiva za javne nabavke (eng. *The Public Procurement Directives*) i relevantnih slučajeva iz prakse koje je rešavao Evropski sud pravde (eng. *The European Court of Justice - ECJ*). Stav EK u Saopštenju jeste da je neophodna tenderska procedura u odabiru privatnog partnera za IPPP u skladu sa direktivama EU o javnim nabavkama i Ugovoru o funkcionisanju EU. Komisija preporučuje da tenderski poziv sadrži informacije o budućem ugovoru potencijalnog IPPP, statut zajedničkog preduzeća, ugovor sa akcionarima, sve elemente ugovornog odnosa između javnog i privatnog partnera i sva buduća prilagodavanja vezana za projekat. Zato u sklapanju IPPP nije potreban poseban tender za odabir partnera i drugi za dodelu ugovora za projekat, već se oba posla objedinjuju u jednom tenderu. Svaka dalja nabavka poslova,

⁹⁴ Commission of the European Communities: *Commission Interpretative Communication on the Application of Community Law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised PPPs*, (Communication) C (2007)6661, 2008. Sva Saopštenja EK biće analizirana u poglavlju 6.8

usluga ili servisa u toku rada IPPP, a koji nisu predmet prvobitnog ugovora u procesu sklapanja IPPP, zahteva novu tendersku proceduru.

Činjenica da javni sektor u IPPP modelu ima zajedničko preduzeće sa privatnim partnerom ne znači da posao koji proističe iz IPPP saradnje stiče **status interne nabavke** (eng. *In-house treatment*). **To znači da javno preduzeće koje oformi IPPP sa privatnim preduzećem zarad jednog posla, ne može da sklopi drugi javni govor ili koncesiju sa tim istim privatnim partnerom bez tenderske procedure. Problem in-house statusa predmeta JPP i njegovo tumačenje ne proističe iz zakonske regulative, već je posledica njenog nedostatka i nedefinisanosti postojećih pravila o javnim nabavkama.** Zato se važeće tumačenje izvodi iz stavova Evropskog suda pravde i njegovih presuda u brojnim slučajevima koji su dospeli do suda zahvaljujući upravo neusaglašenosti zakonodavnog okvira o JPP. U najčešće pominjanom slučaju *Stadt Halle* ⁹⁵, ECJ presuđuje da Direktiva o javnim nabavkama uvek mora biti primenjena kada javni sektor želi da zaključi ugovor sa kompanijom čiji je pravni status drugačiji od ugovaračevog i u kom javni sektor ima zajednički kapital sa jednim ili više privatnih kompanija. To znači da IPPP može dobiti ugovor isključivo ako zajedničko preduzeće dobije tender raspisan po pravilima javnih nabavki EU.

Nedostatak pravne definicije IPPP otvara problem, jer evropsko zakonodavstvo ne poznaje pojam kooperacije kao ključni instrument za uspešna IPPP. Međutim, da bi IPPP model funkcionisao, potreban je uticaj oba partnera u projektu. Ali, pravila javnih nabavki EU zahtevaju da javni partner u tenderskoj proceduri uspostavi unapred sve uslove buduće saradnje, bez mogućnosti kasnijih izmena bez raspisivanja novog tendera. Takav rigorozan stav onemogućava osnovni element IPPP aranžmana - kooperaciju.

Osim brojnih nedoumica i nejasnoća u tumačenju zakonodavnog okvira prilikom uspostavljanja IPPP u EU, još veći problem predstavljaju razlike javnog i privatnog menadžmenta koji bi trebalo da rade zajedno u formi IPPP. Razlike u dijametralno suprotnim vrednostima, fokusima i načinima rada između javnog i privatnog sektora, predstavljaju gotovo nemoguć ambijent u kojem bi trebalo da menadžeri obe strane rade zajedno na istom poslu. Zato su IPPP modeli veoma retki u EU i o njima gotovo da nema podataka u praksi. Preovlađuju standardne forme JPP bazirane na ugovorima koji omogućavaju čiste odnose između partnera.⁹⁶

⁹⁵ Case C-26/03, Stadt Halle and RPL Lochau.

⁹⁶ O Saopštenju EK o IPPP biće još reči u poglavlju 6.8.4

5. INSTITUCIONALNI OKVIR ZA JPP

Peto poglavlje govori o institucionalnom okviru za javno-privatna partnerstva. On je neophodan da bi se zaštitio javni interes u projektima JPP. U tom cilju, vlade zemalja koje koriste JPP osnivaju posebna tela koja se bave JPP - Komisije za JPP. Opisuju se uloge i nadležnosti Komisije, funkcije i različite definicije Komisije. Daje se prikaz organizacione strukture Komisije za JPP u Britaniji, Kanadi i Australiji. Na kraju se izvide koristi Komisije za javni sektor.

Presudan faktor za uspešno uspostavljanje javno-privatnih partnerstava jeste institucionalizacija ovog modela saradnje javnog sa privatnim sektorom. **Institucionalni okvir za JPP je posao vlada zemalja koje žele da preko JPP razvijaju infrastrukturu.** O primeni JPP mora postojati politička volja i konsenzus. Svest o važnosti JPP srazmerna je stepenu demokratskog uređenja zemlje, jačine pravne države i privrednih sloboda.

Javno-privatno partnerstvo se ne dešava samo od sebe. Na primer, privatna kompanija *ESD Service Limited* nije sama od sebe ponudila vladi Hong-Konga izradu internet portala vladinih servisnih usluga. Pre je vlada Hong-Konga prvo prepoznala potrebu da svoje usluge ponudi i prezentuje *on-line*, zatim shvatila da privatni sektor ima bolju opremu i menadžment za dizajniranje i upravljanje portalom i na kraju iskoristila svoje institucionalne potencijale za uspešno preduzimanje JPP.

Privatni sektor i kapital ne dolazi u javni sektor sam od sebe spreman da investira, ali će rado pregovarati sa javnim sektorom ako ga ovaj privuče jasno definisanim pravilima igre i mogućnošću ostvarivanja profita. **Najuobičajeniji način definisanja institucionalne uloge i odgovornosti za JPP u razvijenim zemljama jeste formiranje posebnog odeljenja za JPP, obično pri ministarstvu finansija, koje se obično naziva Agencija ili Komisija za JPP** (eng. *Dedicated PPP Unit*). Komisije čine eksperti iz oblasti ekonomije, prava i finansija, a osnovna tri zadatka jesu izrada studije izvodljivosti za potencijalno JPP, čiji je cilj utvrđivanje ekonomske isplativosti projekta; saradnja sa ostalim ministarstvima u čijim su resorima potencijalni JPP projekti da bi se utvrdili prioriteti; i na kraju ekspertska podrška resornim ministarstvima koja sprovode JPP aranžmane tokom celog procesa JPP projekta.

5.1 Komisije za JPP (eng. *Dedicated PPP Units*)

Komisija predstavlja vladino telo koje ima za cilj da kreira, podržava i evaluira JPP ugovore. Komisija obezbeđuje sprovođenje vladine politike JPP, tehničku podršku, kapacitete za sprovođenje JPP, promociju i finansiranje projekata. Može biti locirana kao posebna i nezavisna agencija koja sarađuje sa sekretarijatom ministarstva finansija⁹⁷, može biti deo ministarstva finansija, ili povezana sa resornim ministarstvom koje sprovodi JPP, npr. ministarstvom infrastrukture. Ako je Komisija deo ministarstva, krajnju odluku o ugovaranju JPP donosi ministarstvo, a ako je Komisija samostalno telo, odluka je na njoj. Iako su nova pojava, u 2009. već preko polovine članica OECD imaju Komisije za JPP.⁹⁸

5.1.1 Funkcija i definicije Komisije

Osnivanje Komisije služi da bi se povećao kapacitet vlade u uspešnom upravljanju rizicima u sve većem broju JPP. Usled velikih ulaganja koja nose JPP u dugom vremenskom periodu i važnosti alokacije rizika i složenosti ugovora o JPP, **potreban je visok nivo ekspertize u javnom sektoru.** Na primer, da bi se razumela priroda projekta, potrebna je **tehnička stručnost**; **ekonomska ekspertiza** je neophodna da bi se uradila studija isplativosti (eng. *cost-benefit analysis*), analiza troška projektnog ciklusa i troška i potencijalnih obaveza javnog sektora. **Finansijska ekspertiza** je neophodna za razvoj finansijske konstrukcije (eng. *cash-flow model*), troška rizika i razvoja modela povraćaja troškova. **Ekspertiza korporativnih finansija** potrebna je zbog evaluacije finansijskih predloga i razumevanje rizika privatnog sektora. **Regulatorska ekspertiza** je potrebna za pitanja zakonskih zahteva koji su pred projektom. **Ekspertiza javnih nabavki** je neophodna u pripremi tendera, reviziji i vrednovanju potencijalnih firmi i rizika povezanih sa njima (eng. *due-diligence*), kao i u evaluaciji ponuda za tender. **Pravna ekspertiza** je potrebna za razumevanje finansijskih implikacija ugovornih klauzula i za nacrt ugovora i samo ugovaranje.

Svetska banka je 2007. definisala Komisiju kao telo oformljeno radi širenja i unapređivanja JPP i upravljanja višestrukim JPP transakcijama da bi se sprečile greške javnog sektora kao što su loše javne nabavke, manjak koordinacije, stručnosti, informacija i visoki transakcioni troškovi.⁹⁹ Komisija može kontrolisati sve potencijalne JPP projekte i obezbediti da predloženi projekti ispunjavaju kriterijume kvaliteta: izvodljivost, vrednost za novac (eng. *Value for Money*) i odgovarajuću podelu rizika. Zadaci Komisije uključuju i razvoj JPP politike i strategije, identifikaciju i analizu projekata, transakcioni, ugovorni menadžment i monitoring.

Azijska banka za razvoj (eng. *Asian Development Bank*) 2008, **definiše Komisiju** kao koordinaciono telo koje kontroliše informacije, izvodljivost i kvalitet potencijalnih JPP u jednom ili više sektora.¹⁰⁰ Javnom sektoru Komisija služi kao izvor informacija i specijalizovani menadžment za poslove javnih nabavki, dok privatnom sektoru Komisija obezbeđuje bolju transparentnost i doslednost u JPP politici.

⁹⁷ Varijanta ovog modela jeste da i sama Komisija može biti JPP. Takav slučaj je u Koreji.

⁹⁸ OECD: *Dedicated PPP units*, OECD Publishing, 2010, str. 11

⁹⁹ Ibid. str. 30

¹⁰⁰ OECD: *Dedicated PPP units*, OECD Publishing, 2010.

Funkcije Komisije mogu se svesti u 5 tačaka:

- **Vodič za JPP politike i savetodavno telo** za nacionalno zakonodavstvo; definisanje mogućih sektora za primenu modela JPP; javne nabavke i proces implementacije i rešavanje sporova.
- **Odobranje izvodljivih projekata** od početne faze pa do potpisivanja ugovora između partnera.
- **Tehnička podrška vladinim telima tokom faza JPP projekta** - od identifikacije, evaluacije, nabavke, pa do upravljanja procesom ugovaranja.
- **Podizanje kapaciteta javnog sektora za JPP** obukom menadžmenta koji je zainteresovan ili uključen u JPP.
- **Promocija JPP** i u javnom i privatnom sektoru i učešće u međunarodnim forumima.

Komisije se finansiraju iz budžeta, kroz naplatu usluga korisnika, ili kombinovano. Imaju ulogu u pred-tenderskoj, tenderskoj i post-tenderskoj fazi projekta JPP.

Pred-tenderska faza podrazumeva uvođenje projekta, procenu izvodljivosti i vrednosti za novac, budžetiranje i odobranje projekta. Glavni posao Komisije u ovoj fazi jeste procena da li bi u slučaju sprovođenja projekta JPP donelo veću vrednost za novac nego u slučaju tradicionalne javne nabavke.

Tenderska faza obuhvata raspisivanje tendera, evaluaciju ponuda, pregovore i odabir najbolje ponude. U ovoj fazi Komisija ima indirektnu ulogu, jer glavnu reč ima vladina Agencija za javne nabavke.

U **post-tenderskoj fazi** radi se ugovaranje i kontrola plaćanja (eng. *Contract managment and payment oversight*). I u ovoj fazi Komisija ima indirektnu ulogu, dok glavni deo posla - upravljanje rizikom, snosi vladina Agencija za javne nabavke.

U praksi se vidi da Komisija ima uglavnom ulogu podrške Agenciji za javne nabavke, kao i ulogu u proceni isplativosti i izvodljivosti projekta u poređenju sa tradicionalnim javnim nabavkama.

Komisije u unitarnim državama su na nivou centralne vlasti. U federalno uređenim državama koje imaju Komisije (Australija, Belgija, Kanada i Nemačka), one su različito pozicionirane u državnoj hijerarhiji. U Australiji, Kanadi i Nemačkoj, Komisije postoje i na federalnom i na centralnom nivou. U Belgiji je Komisija osnovana samo u jednom od tri regiona (Flanders). U Australiji postoji državna Komisija, ali i Komisije Viktorije, Novog južnog Velsa i Južne Australije.¹⁰¹ U Nemačkoj je identičan model osnivanja Komisija započet 2001. godine. U SAD kancelarije za JPP postoje od 2009. godine, ali samo u 7 federalnih država, dok svega tri mogu da se tretiraju kao Komisije o kojima se govori u ovom radu.

¹⁰¹ Komisija na državnom nivou se zove Infrastruktura Australija (eng. *Infrastructure Australia*), osnovana je 2008, kao nezavisna agencija sa ciljem da uspostavi nacionalnu JPP politiku i ekspertizu. Komisija je u sklopu ministarstva za infrastrukturu, transport, regionalni razvoj i lokalnu samoupravu.

5.1.2 Britanski model Komisije

Britanija je počela da eksperimentirati sa Komisijama krajem 90-ih. Pri Ministarstvu finansija postojala su dva tela - Partnerstvo Ujedinjenog kraljevstva (eng. *Partnership UK*) i Grupa za sprovođenje politike ministarstva finansija Ujedinjenog kraljevstva (eng. *UK Treasury Policy Team*), kao i kasnije formirano treće telo - Odeljenje ministarstva finansija za finansiranje infrastrukture (eng. *Treasury Infrastructure Finance Unit*). Sva tri tela su 2010. objedinjena u jedno - Infrastruktura Ujedinjenog kraljevstva (eng. *Infrastructure UK* - IUK). I nakon reorganizacije britanskih verzija Komisije, cilj je ostao isti - implementacija britanske dugoročne strategije u infrastrukturnim ulaganjima i podsticanje privatnih investicija kroz različite infrastrukturne sektore.

Infrastruktura Ujedinjenog kraljevstva - IUK preuzela je ulogu Partnerstva Ujedinjenog kraljevstva (eng. *Partnership UK*), odgovornost za tehničku asistenciju u nabavkama i upravljanju u JPP projektima. IUK sarađuje sa ministarstvima, njihovim odeljenjima i ostalim javnim telima u različitim sektorima (transport, socijalno stanovanje, odbrana, obrazovanje i IT). Obezbeđuje tehničku podršku tim telima u postupcima javnih nabavki i implementaciji pojedinačnih projekata - procenu vrednosti za novac projekta, pripremi tendera i pregovorima sa privatnim partnerima.

IUK tim zapošljava 60 profesionalaca iz različitih oblasti vezanih za infrastrukturu, uključujući ekonomske i finansijske eksperte, advokate i političke savetnike.

Na lokalnom nivou, Britanija ima drugu Komisiju - Lokalna partnerstva (eng. *Local Partnerships*), koja takođe pruža tehničku podršku za JPP. To je zajednički projekat (eng. *Joint venture*) između Asocijacije za lokalnu samoupravu i ministarstva finansija. Pokrenuta je 2009. i pokriva asistenciju lokalnim vlastima u svim fazama JPP, od razvoja projekta, javne nabavke, do tendera i implementacije. Komisija Lokalna partnerstva pokriva 9 sektora određenih po kapacitetu pristupnosti fondovima: braunfield investicije, socijalno stanovanje, sport i kultura, vatrogasne i policijske usluge, korporativne i transakcione usluge, socijalne usluge, transport, školstvo i upravljanje otpadom.

5.1.3 JPP Kanada - Komisija kao korporacija

Kanadska vlada je formirala Komisiju 2008. godine, u svojstvu vrhovnog tela za JPP. Zove se JPP Kanada (eng. *PPP Canada*) i, mada je vladino telo, funkcioniše kao privatna firma. Račune polaže preko ministarstva finansija Parlamentu. Ima nezavistan bord direktora i 6 članova iz privatnog sektora. Model korporativnog uređenja Komisije nije u Kanadi ništa novo, takve su i provincijske komisije Partnerstvo BC (eng. *Partnership BC*) i Infrastruktura Ontaria (eng. *Infrastructure Ontario*). Prednosti učešća privatnog sektora u Komisiji jeste bolji pregled i upliv privatnog sektora u politiku JPP države, veća administrativna fleksibilnost i preduzetnički model poslovanja.

JPP Kanada ima svoj P3 Kanada fond (eng. *P3 Canada Fund*), koji je deo multi-milijarderskog kanadskog fonda za javnu infrastrukturu. Fond raspolaže petogodišnjim budžetom od 1,2 milijarde dolara i mandatom da identifikuje i daje savete federalnim JPP projektima, kao i da sarađuje sa javnim sektorom na svim nivoima da bi se povećala

upotreba JPP modela. Bilo koji deo javnog sektora može aplicirati za sredstva iz Fonda. Projekti se selektuju u zavisnosti od izvodljivosti i vrednosti za novac, ali je sufinansiranje ograničeno na 25% direktnih konstrukcionih troškova projekta, dok sam budžet projekta u aplikaciji potencijalnih učesnika nije limitiran.

Funkcije JPP Kanada su kreiranje politike i najbolje prakse u JPP menadžmentu od lokalnog do državnog nivoa, kao i pregled i ocena potencijalnih JPP projekata koji apliciraju za sredstva u P3 Kanada fondu. Najvažnija funkcija jeste tehnička podrška aplikantima P3 fonda i federalnim agencijama zainteresovanim za JPP projekte. Ipak, krajnja odgovornost leži na agencijama za javne nabavke, dok se uloga Komisije svodi na savetodavnu i tehničku. Komisija ima 36 zaposlenih u tri odeljenja: razvojno, analiza i tehnička podrška i administracija.

JPP Kanada nema ovlašćenje da uvede standard u menadžmentu JPP na svim nivoima vlasti, kao što ni federalne agencije nisu u obavezi da konsultuju Komisiju ako rade JPP. Međutim, širenje postojećih iskustava na provincijskom i lokalnom nivou jeste veoma korisna uloga. JPP su novina i uloga Komisije je više nego značajna.

5.1.4 Australijski federalni sistem Komisija

JPP u Australiji počela su da se primenjuju još 80-ih, kao program kreiran prvenstveno da bi se serija infrastrukturnih projekata realizovala bez opterećenja federalnog budžeta. Akcenat se pomerio 90-ih na transfer rizika ka privatnom sektoru i višim ekonomskim efektima i koristima od JPP projekata. Razvijajući program JPP, kao i preuzimajući britanska iskustva, nastala je australijska Komisija – Viktorija partnerstvo (eng. *Partnership Victoria*).

Država Viktorija je pionir u JPP u Australiji, a Komisiju je osnovala 2000. godine. Viktorija je najurbanizovaniji deo Australije, gde 70% stanovništva živi u Melburn regiji. Viktorija partnerstvo je osnovana kao komercijalno odeljenje ministarstva finansija Viktorije. Komisija ima ulogu servisne agencije, sa ciljem razvoja infrastrukture, unapređenja finansijskih opcija vlade, smanjenja rizika javnog sektora i podsticanja konkurencije u privatnom sektoru u javnim nabavkama za JPP.

Komisija zahteva da svi infrastrukturni projekti koje predlažu državne agencije imaju urađenu analizu izvodljivosti na početku planiranja projekta. Analiza treba da obuhvati alternativne načine sprovođenja projekta, uključujući i JPP. Za razliku od Kanade, australijska Komisija kreira standard u JPP oblikovanjem okvira za JPP politiku i vodiča za nabavke i menadžment u JPP. Utvrđuje se pozicija rizika javne strane, vrednost za novac preko komparatora troškova javnog sektora (eng. *Public Sector Comparator*) i diskontne stope (eng. *Discount rate*).¹⁰² Javne agencije su obavezne da se pridržavaju standarda koje propisuje Komisija. Tokom ugovaranja JPP, Komisija pruža tehničku podršku, ali odgovornost za implementaciju projekta snosi agencija koja je predstavnik javnog sektora u JPP aranžmanu.

Komisija je od 2002-2010 učestvovala u desetom delu ukupnih javnih investicija u Australiji. Nezavisna analiza 8 projekata u prve tri godine rada Komisije, pokazala je da je JPP model uštedeo prosečno 8% budžeta, nego da su projekti izvođeni u javnoj režiji.

¹⁰² O komparatoru troškova i diskontovanju detaljnije u poglavlju 7.3

Po modelu Komisije Viktorija partnerstvo, nastale su i druge Komisije na federalnom nivou u Južnoj Australiji i Novom južnom Velsu.

Na nacionalnom nivou, 2008. godine, formirano je državno telo Infrastruktura Australije (eng. *Infrastructure Australia*). Osnivač je Odeljenje za infrastrukturu i transport, a mandat tela je trogodišnji. Ova institucija nije primarno fokusirana na JPP, već najveća infrastrukturna ulaganja svih nivoa vlasti. Takođe savetuje Ministarstvo infrastrukture u fazi konkurisanja za Australijski fond za izgradnju (eng. *Build Australia Fund*), oformljen 2009. godine, za finansiranje kapitalnih investicija u infrastrukturnim sektorima transporta, energije, komunikacija i vodosnabdevanja.

Kao nezavisno telo, Infrastruktura Australije ima Savet od 12 članova, 5 iz privatnog, tri sa federalnog nivoa, tri sa državnog i jednog člana koji predstavlja lokalni nivo. Savet o svom radu izveštava federalnog ministra infrastrukture i transporta i Savet australijske Vlade. Kao i svojevremeno Viktorija partnerstvo i Infrastruktura Australije učestvuje u kreiranju nacionalnog okvira i standarda za JPP politiku u saradnji sa Nacionalnim JPP forumom. Preporuka Infrastrukture Australije jeste da se JPP model uzima kao alternativa za svako kapitalno ulaganje veće od 50 miliona dolara na bilo kom nivou vlasti.

Osim standardizacije i vodiča za JPP politike, Infrastruktura Australije promoviše australijsko JPP tržište. Objavljuje se lista ugovorenih JPP, dinamika implementacije i potencijali JPP tržišta širom zemlje. Do avgusta 2014, potpisano je 133 ugovora o JPP ukupne vrednosti 66,3 milijarde aus. dolara (46 mlrd. evra).¹⁰³

5.1.5 Koristi Komisije za javni sektor

Većina vlada započinju razvijanje JPP sa prvenstvenom idejom o rasterećenju budžeta. Međutim, ubrzo se suoče sa kompleksnošću JPP projekata i mogućim negativnim posledicama u slučajevima da JPP ugovori nisu adekvatno sačinjeni, naročito u segmentima podele rizika i prihoda. Komisije za JPP pomažu javnom sektoru u pravilnom razvoju JPP politike, štiteći javni interes i ukazujući na nedostatke JPP modela sa stanovišta javnog partnera.

Većina Komisija su smeštene pri ministarstvu finansija, ili su pod njihovom kontrolom, dok su, sa druge strane, raspoložive bilo kojoj javnoj agenciji ili telu za saradnju. Odvajanje Komisije od Agencije za javne nabavke sprečava potencijalne konflikte interesa između kontrolnih i tehničkih funkcija podrške i podsticaja u nabavkama javnih usluga.

Komisije za JPP su uglavnom u funkciji tehničke podrške, izdavaoca uputstava i vodiča za JPP i promotera JPP politike. Komisije za JPP pomažu drugim javnim agencijama u sprovođenju JPP, definišu proces javne nabavke sa jasnim indikatorima željenih performansi u JPP. Za svaki kapitalni projekat određuju se alternative u finansiranju,

¹⁰³ Podatak preuzet sa sajta Infrastructure Australia, dostupno na: http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private/, (pristupljeno 2.9.2014.)

modeli nabavke i isporuke usluge, da bi se odredila vrednost za novac. Zbog toga je rad Komisije za JPP sastavni deo strategije razvoja infrastrukture države.

Uzevši u obzir osnovne karakteristike, kao i ulogu Komisije, javne vlasti bi trebalo da razmatraju JPP model i saradnju sa privatnim sektorom ako postoji neki od sledećih uslova:

- Projekat se ne može realizovati pomoću finansijskih resursa ili ekspertize od strane samog javnog sektora;
- Privatni partner bi mogao unaprediti postojeći kvalitet javne usluge za istu cenu;
- Privatni partner bi brže realizovao projekat nego javni sektor;
- Korisnici javne usluge podržavaju učešće privatnog partnera;
- Postoji mogućnost konkurencije potencijalnih privatnih partnera;
- Ne postoje pravne prepreke za učešće privatnog sektora u projektu;
- Učinak javne usluge je merljiv i procenljiv;
- Cena projekta je naplativa preko plaćanja usluge od strane krajnjih korisnika tokom operativne faze;
- Projekat omogućava inovacije;
- Postoji prilika da se kroz JPP ubrza ekonomski razvoj.

6. ZAKONSKI OKVIR ZA JPP

Šesto poglavlje govori o zakonskom okviru za javno-privatna partnerstva u Evropskoj uniji, sa osvrtom na pravni okvir Svetske trgovinske organizacije (WTO). Pravni okvir je veoma važan, jer da bi se realizovao JPP aranžman, potrebno ga je prethodno uskladiti sa zakonskom regulativom. S obzirom na to da je naša zemlja u Evropi i da teži punopravnom članstvu u EU, a da su JPP najzastupljenija u EU, posebna pažnja je data analizi postojeće zakonske regulative EU u odnosu na JPP. Prikazuje se status javnih ugovora u komunitarnom pravu, procedure javnih nabavki, status koncesija i osnovne odredbe Ugovora o EU prema koncesijama i ostalim vrstama JPP. Analiziraju se Direktive Evropske komisije o javnim nabavkama i njihov odnos prema koncesijama i ostalim JPP. Analiziraju se sva Interpretativna saopštenja Evropske komisije koja se odnose na JPP. Objašnjava se funkcionisanje strukturnih i kohezivnih fondova EU i njihova uloga u razvoju JPP. Analiziraju se Direktive o pravnim lekovima u dodeli javnih ugovora u EU. Daje se osvrt na status JPP u zakonodavstvu WTO. U zaključku se ističu nedostaci postojećeg pravnog okvira EU i WTO prema JPP i sumiraju se problemi koji zbog toga postoje u praksi. Tokom analize zakonodavnog okvira za JPP, svaki problem je ilustrovan konkretnim slučajevima precedentnog prava koji su uzimani iz bogate prakse Evropskog suda pravde.

Prema podacima Svetske banke za 2013. godinu, zakone o JPP ima 48 zemalja u svetu¹⁰⁴. Zemlje centralne i istočne Evrope su preko Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD), 2008. godine, potpisale učešće u projektu evaluacije postojećih zakona o koncesijama (eng. *Assessment of Concessions Laws*), skraćenog naziva Projekat (eng. *The Project*). To je dokument EBRD koji analizira zakone o koncesijama u 28 zemalja, poredi ih sa internacionalnim standardima i preporučuje reforme u cilju poboljšanja zakonodavnog okvira za JPP i koncesije.¹⁰⁵

Ako ne postoji poseban zakon o JPP, Javno-privatna partnerstva u zemljama koje ih primenjuju uglavnom potpadaju pod zakone o javnim nabavkama ili koncesijama. Da bi se omogućilo uspostavljanje uspešnog JPP, potrebne su modifikacije u mnogim oblastima postojećeg zakonodavnog okvira koje bi pomirile inertnost i rigidnost prava sa dinamičnom i raznolikom paletom ekonomskih i pravnih odnosa koji proizlaze iz JPP. Na primer, potrebno je omogućiti kreditorima tzv. pravo

¹⁰⁴ Spisak zemalja dostupan na sajtu Svetske banke (eng. *World Bank*) preko: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws#central&europe>, (pristupljeno 26.3.2013.)

¹⁰⁵ Ibid.

uplitanja (eng. *Step-in rights*)¹⁰⁶, ili zahteve za transparentnim i fer procesima javnih nabavki. Ove modifikacije mogu biti inkorporirane u sektorske zakone, zakon o javnim nabavkama ili koncesijama, ili poseban zakon o JPP. Različitosti u striktnoj pravnoj regulativi i fleksibilnoj, tržišno orijentisanoj oblasti JPP, pomiruju brojni vodiči i uputstva o JPP koja objavljuju resorna ministarstva ili državne Komisije za JPP.

Vodiči i primeri iz prakse mogu biti od koristi za učesnike u potencijalnom JPP, ali poseban zakon o JPP je temeljni faktor stvaranja pogodnog zakonodavnog okvira koje bi omogućilo uspešan JPP aranžman sa pravne tačke gledišta. Zato je odgovornost na političkim i zakonodavnim kreatorima da uspostave balans između pravila koja podstiču transparentnost, jednakost i konkurenciju i istovremeno nose sa sobom restriktivne mere, sa opasnošću da takve restriktivne mere otežaju učešće privatnim partnerima na tenderima, umanje vrednost za novac (eng. *Value for Money*) i povećaju transakcione troškove u procesu sklapanja JPP. Upravo je problem balansa između dva suprotna pola, zakonodavstva i tržišnih odlika JPP, i danas najveći kamen spoticanja zakonodavnog okvira u razvijenim zemljama koje primenjuju JPP.

6.1 JPP u komunitarnom pravu

Komunitarno pravo (eng. *Community law*), naziva se još i pravom EU ili pravom evropskih Zajednica, a čine ga ugovori o uspostavljanju EU, zakoni na nivou EU i odluke Evropskog suda pravde. U slučaju neslaganja nacionalnog zakonodavstva neke članice EU sa pravom EU, prednost ima pravo EU. U daljem tekstu će se koristiti izraz komunitarno pravo.

Evropska unija još uvek nema niti jedinstvenu definiciju šta je to JPP, niti zakonski jasno uređenu oblast JPP. Razlog je verovatno taj, što bi uspostavljanje zakonske definicije JPP od strane Evropske komisije dovelo do toga da brojni projekti ne bi bili pokriveni definicijom i važećim zakonom o javnim nabavkama EU. Javne nabavke igraju veoma važnu ulogu u javnim finansijama EU. Oko 18% bruto proizvoda EU troši se na nabavke roba, usluga i radova.

Međutim, umesto jasne definicije i zakona o JPP, pravila o javnim nabavkama EU koja se odnose na JPP izvode se iz četiri pravna dokumenta EU:

- Ugovor o funkcionisanju EU (eng. *The Treaty on the functioning of the EU*)¹⁰⁷;
- Direktiva za javne nabavke EU (eng. *EU public procurement directives*)¹⁰⁸;
- Relevantna sudska praksa Evropskog suda pravde (eng. *European Court of Justice - ECJ*);

¹⁰⁶ *Step-in rights* (pravo uplitanja) je deo ugovora u JPP između kreditora, privatnog i javnog partnera. Pravo uplitanja je vrsta kolaterala kojim se kreditor obezbeđuje tako što se sav profit od JPP prebacuje kreditoru jer se javni partner obavezuje da sve informacije o projektu šalje i kreditoru, a u slučaju raskida JPP, kreditor ima pravo uplitanja: preuzimanja prava i obaveza privatnog partnera i konačno i prodaju projekta drugom privatnom partneru, uz saglasnost javnog partnera. Pravo uplitanja sprečava i podizvođače da raskinu ugovor sa privatnim partnerom bez znanja kreditora i adekvatnog otkaznog roka.

¹⁰⁷ U daljem tekstu skr. *Ugovor o EU*

¹⁰⁸ U daljem tekstu skr. *Direktive EU*

- **Interpretativna saopštenja Evropske komisije** (eng. *Interpretative Communications*)¹⁰⁹ i druge, tzv. meke pravne mere (eng. *Soft-law measures*) Evropske komisije.

Prva tri dokumenta su obavezujući zakoni (eng. *Hard Law*), dok su Saopštenja EK neobavezujuća, tzv. meka pravna mera (eng. *Soft Law*), koja je u suštini vodič za primenu obavezujućih zakona i predstavlja tumačenje i gledište EK kada su u pitanju JPP. Evropska unija ima dve direktive za javne nabavke. Prva propisuje procedure u dodeli ugovora za javne radove, ugovora o javnom snabdevanju i ugovora za javne usluge, a druga propisuje procedure u nabavkama u sektorima vodosnabdevanja, energije, transporta i poštanskih usluga.

Primena postojećeg zakonodavnog okvira EU na JPP stvara probleme. Dok je primena Ugovora o EU gotovo univerzalna za sve članice, Direktive EU o javnim nabavkama sa detaljnim procedurama imaju različit tretman ugovora o javnim uslugama u odnosu na ugovoreo javnim radovima, ugovore o javnim radovima spram koncesija, koncesija za javne radove nasuprot koncesija za usluge i konvencionalnih nabavki u privatnom sektoru u poređenju sa nabavkama u javnom sektoru, ili zajedničkom javno-privatnom preduzeću. Zbog toga, kada se procenjuje da li je određen JPP projekat u skladu sa EU pravilima javnih nabavki, prvo je potrebno kategorizovati projekat da bi se videlo koja se pravila odnose na njega. Tek tada je moguće odrediti na koji način se projekat uklapa u postojeći set pravila.

Uzimajući u obzir raznolikost JPP u praksama zemalja članica EU, da bi odredila kojoj grupi važećih pravila pripada određeno JPP, **Evropska komisija koristi dve osnovne kategorije JPP:**¹¹⁰

1. **Ugovorna JPP** (eng. *Contractual PPPs*), u kojima je odnos javnog i privatnog sektora regulisan isključivo ugovornim odredbama:
2. **Institucionalna JPP** (eng. *Institutionalized PPPs - IPPP*), koja počivaju na saradnji javnog i privatnog partnera koji umesto ugovora osnivaju zajedničko preduzeće.

6.2 Javni ugovori

Pojam javnog ugovora (eng. *Public contract*) u komunitarnom pravu podrazumeva posebnu vrstu ugovora koju sklapa javnopravna sa privatnopravnom stranom, kojom se ostvaruje širi društveni interes. Na javne ugovore se primenjuju posebne pravne norme, donekle različite od normi privatnog prava.

Javni ugovori imaju tri glavne odlike u pitanjima subjekta ugovora, u ciljevima i svrsi zbog koje se ugovori zaključuju i u posebnim pravilima koja vrede pri zaključivanju i izvršavanju ovih ugovora.

¹⁰⁹ U daljem tekstu skr. *Saopštenja EK*

¹¹⁰ EC: *Green paper on PPP and Community law on public contracts and concessions*, COM, 2004, str.8

Subjekti ugovora su javnopravna strana: država, jedinica regionalne ili lokalne samouprave i njihova tela i pravna lica koja se finansiraju iz budžeta (javne ustanove, javna poduzeća i dr.).

Cilj i svrha javnog ugovora je da sklapanjem takvog ugovora javnopravno telo želi da ostvari određen javni interes. Koristeći javnu imovinu, javnopravno telo može

ugovorom poveriti izgradnju određene građevine za javne potrebe (npr. škole, bolnice, puta, zgrade za potrebe sudstva ili vlade i sl.), zatim pružanje javnih usluga, odnosno javne službe (npr. usluge javnog gradskog prevoza, snabdevanje stanovništva električnom energijom, plinom, vodom, upravljanje otpadom i sl.), dodeliti javno dobro na upravljanje privatnom subjektu, ugovoriti nabavku određene robe za potrebe funkcionisanja javnopravnog tela, javne službe i sl.

Pravila pri zaključivanju javnih ugovora uređena su normama javnog prava - postupak koji prethodi odabiru privatnopravnog subjekta, sam odabir subjekta kojem će se ponuditi sklapanje javnog ugovora, pitanje pravne zaštite subjekata kojima nije ponuđeno sklapanje javnog ugovora, postupak izmene ugovora tokom trajanja ugovornog odnosa i dr.

Sadržajno gledajući, **predmet ugovora** kojeg sklapa javnopravno tijelo sa privatnopravnim subjektom mogu biti javni radovi, javna nabavka robe i pružanje javne usluge. Po pitanjima finansiranja izgradnje ili pružanja usluga ili pitanju podele rizika (npr. ko snosi rizike raspoloživosti građevine, odnosno usluge krajnjem korisniku, pada potražnje i dr.), javni ugovori mogu biti ugovori o javnoj nabavci radova, roba i usluga; ugovori o koncesiji i ugovori o javno-privatnom partnerstvu.

Svaka ekonomska aktivnost javnopravnog tela, uključujući i aktivnosti javnopravnog tela na dodeli javnog ugovora privatnom partneru, podleže pravilima o tržišnom nadmetanju. Da bi se osiguralo slobodno tržišno nadmetanje i tržišno delovanje javnopravnog tela, **Evropska unija svojim pravilima ograničava delovanje javne vlasti i prisiljava je da se u svojim ekonomskim aktivnostima ponaša tržišno.**

Komunitarno pravo koje se odnosi na dodelu javnih ugovora (javne nabavke, koncesije i javno-privatna partnerstva) temelji se na opštim pravnim načelima Evropske unije. Tako se iz četiri tržišne slobode Ugovora o EU (slobode kretanja roba, radne snage, usluga i kapitala) izvode temeljna načela tržišnog nadmetanja. To su načela: nediskriminacije, jednakog tretmana, transparentnosti i uzajamnog priznavanja i uvažavanja.

6.3 Pravila koja važe za sve javne ugovore

Svi javni ugovori koji se sklapaju na teritoriji EU moraju ispunjavati pravila koja se odnose na kriterijume izbora najbolje ponude, oglašavanje i transparentnost, tehničke specifikacije, stvarne sposobnosti ponuđača, borbu protiv korupcije, tradicionalnu i elektronsku komunikaciju i elektronske aukcije.

6.3.1 Kriterijumi izbora najbolje ponude

U dodeli javnih ugovora koriste se dva osnovna kriterijuma pri izboru najpovoljnije ponude: isključivo najniža cena ili ekonomski najpovoljnija ponuda. U poslednjem slučaju se u obzir uzimaju razni kriterijumi vezani za predmet javne nabavke (kvalitet, cena, tehničke, funkcionalne, estetske, ekološke i druge karakteristike). Javni partner koji raspisuje nabavku određuje specifično bodovanje za svaku od potrebnih karakteristika.

6.3.2 Pravila oglašavanja i transparentnosti

Javni ugovori čija vrednost prelazi granične vrednosti koje određuju Direktive o javnim nabavkama, podležu obavezama oglašavanja i transparentnosti koje moraju biti u skladu sa standardima i procedurama o oglašavanju u Službenom glasniku EU. **Postoje tri vrste oglasa:**

- **Periodični indikativni oglas** (eng. *Periodical indicative notice - PIN*), sadrži procenu obima javnih nabavki za narednu godinu određenog javnog entiteta. Nije obavezan.
- **Tenderski poziv** (eng. *Invitation to tender*) je zvaničan poziv dobavljačima da dostave svoje ponude, čime počinje tenderska procedura. On je obavezan.
- **Oglas o dobitniku tendera** (eng. *Contract award notice - CAN*), objavljuje pobjednika, cenu i razloge za pobjedu najpovoljnijeg ponuđača na tenderu. On je obavezan.

Transparentnost povećava konkurenciju i snižava cene, ali ima i negativne efekte, poput namernog snižavanja cena da bi se izbacila konkurencija, što dovodi do lošijeg kvaliteta i monopolizacije tržišta.¹¹¹

6.3.3 Tehničke specifikacije

One su deo ugovorne dokumentacije i uključuju karakteristike vezane za zaštitu okoline, projektovanje, performanse, bezbednost, kvalitet i proizvodne metode u vezi sa predmetom javnog ugovora. Za ugovore o javnim radovima, tehničke karakteristike obuhvataju još inspeksijske nalaze i sertifikate kvaliteta. U utvrđivanju tehničkih specifikacija, javni entitet se rukovodi standardima EU, tehničkim saglasnostima EU i međunarodnim standardima.

6.3.4 Stvarne sposobnosti ponuđača i borba protiv prevara i korupcije

Evropski zakonodavni okvir propisuje uslove za konkurisanje u javnim nabavkama. Njihov cilj je provera finansijskih, tehničkih, profesionalnih i ekonomskih kapaciteta potencijalnih ponuđača, kao i sprečavanje prevara i korupcije u javnim nabavkama. Na tenderima je zabranjeno učešće firmama koje su prethodno bile okrivljene za zloupotrebe u poslovanju (korupcija, pranje novca, prevare i sl.). Javni entitet koji raspisuje tender ima pravo da od bilo kog ponuđača traži dokumentaciju koja svedoči o bonitetu ponuđača i njegovoj ekonomskoj istoriji. Bilo koji ponuđač može biti isključen iz tenderskog procesa u slučajevima: bankrota, ako je u sudskom procesu, ako je

¹¹¹ Bovis, Christopher H.: *EU Public Procurement Law*, Elgar European Law Series, Edward Elgar Publishing, 2007, str. 67-68.

optužen za bilo kakva kršenja poslovnih pravila, ako nije platio poreze i doprinose i ako je podneo lažne podatke javnom entitetu.

6.3.5 Tradicionalna i elektronska komunikacija

U razmeni informacija, Direktive o javnim nabavkama imaju jednak tretman prema tradicionalnim i elektronskim načinima komunikacije. Elektronsko oglašavanje skraćuje vreme pristizanja ponuda za sve vrste tenderskih procedura na 7 dana, dok se vremenska ograničenja mogu dodatno skratiti na 5 dana u otvorenim i restriktivnim tenderima, kada je ugovorna dokumentacija dostupna na internetu.

6.3.6 Elektronske aukcije

Javno telo može održati elektronsku aukciju da bi dodelilo ugovor, osim u slučajevima određenih ugovora o javnim uslugama ili radovima koji uključuju intelektualnu svojinu, kao što je projektovanje radova. Elektronske aukcije se zasnivaju na istom principu kao i klasični tenderi - ili najnižoj ceni, ili ekonomski najpovoljnijoj ponudi.

Pre sprovođenja elektronske aukcije, javni entitet vrši evaluaciju tenderskih ponuda. Svi ponuđači koji su podneli prihvatljive ponude pozivaju se na elektronsku aukciju sa naznačenim početkom i fazama aukcije. U svakom trenutku aukcije, svaki ponuđač može znati svoj rang u određenoj fazi nadmetanja u poređenju sa drugim ponuđačima, ali bez uvida u njihov identitet. Elektronska aukcija se zatvara u tačno određeno vreme, nakon određenog vremena od prijema poslednje ponude, ili završetkom svih faza aukcije.

6.4 Procedure javnih nabavki

Cilj procedure javnih nabavki u EU jeste fer i transparentno nadmetanje, kako bi se omogućilo nesmetano učešće na tržištu svim akterima i poštovali osnovni principu Ugovora o EU. **Postoje četiri postupka za sprovođenje javnih nabavki u EU: otvoreni, restriktivni, pregovarački postupak i konkurentni dijalog.**¹¹²

6.4.1 Otvoreni postupak (eng. *The open procedure*)

U otvorenom postupku javne nabavke, svako ko je zainteresovan može podneti prijavu za tender. Rok za podnošenje prijava je 52 dana od dana raspisivanja tendera. Ako je prethodno objavljen periodični indikativni oglas (eng. *Periodical indicative notice - PIN*), vremenski rok za podnošenje prijava može biti skraćen na 36 dana. Najkraći rok za dospeće tenderskih ponuda je 22 dana.

6.4.2 Restriktivni postupak (eng. *The restricted procedure*)

U slučaju restriktivnog postupka javne nabavke, svako ko je zainteresovan može podneti prijavu za tender, ali konačnu ponudu daju samo oni kandidati koje pozove naručilac, odnosno oni koji su prethodno ispunili unapred određene kvalifikacione norme kojima se rangiraju prijave, a koje je propisao javni partner, odnosno naručilac.

¹¹² EU zvanični sajt: http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_en.htm, (pristupljeno 2.2.2012.)

Rok za prijem prijava na tender je 37 dana od dana raspisivanja nabavke. Naručilac nakon kvalifikacija pristiglih prijava pismeno poziva kvalifikovane kandidate da podnesu svoje konačne ponude. Minimalan broj je 5 kandidata, osim u slučaju manjeg broja kvalifikovanih prijava. Rok za prispeće prijava je 40 dana, a u slučaju objavljivanja PIN-a¹¹³, 36 dana, dok je minimalni rok 22 dana. Izuzetno, u slučajevima hitnih postupaka, procedura se može skratiti na 15 dana za prijem prijava za učešće na tenderu (10 dana ako se prijave primaju elektronski), i 10 dana za prijem tenderske dokumentacije pozvanih kandidata.

6.4.3 Pregovarački postupak sa obaveštenjem o podnošenju ponuda (eng. *The negotiated procedure with a notice*)

U pregovaračkom postupku se vode pregovori oko odredbi ugovora o JPP između ugovornog entiteta i potencijalnih partnera. Pregovarački postupak se primenjuje sa prethodnim objavljivanjem obaveštenja o podnošenju ponuda u sledećim slučajevima:

- Kada je pregovaračkom postupku prethodila neka druga procedura u kojoj su otkriveni neregularni ponuđači i ukoliko nova procedura (pregovarački postupak) ne menja originalne uslove ugovora;
- U posebnim slučajevima, kada priroda ugovora i rizici koji ga prate onemogućavaju određivanje vrednosti ugovora;
- U oblasti intelektualnih usluga za koje nije moguće sprovođenje otvorenog ili restriktivnog postupka;
- Za nabavku radova isključivo u svrhu istraživanja i testiranja.

Pregovarački postupak se primenjuje bez prethodnog objavljivanja obaveštenja o podnošenju ponuda u sledećim slučajevima:

- Za sve vrste ugovora ukoliko nije bilo prijavljenih kandidata za otvoreni ili restriktivni postupak;
- Kada iz tehničkih ili umetničkih razloga, ili razloga zaštite ekskluzivnih prava, ugovor može biti sklopljen samo sa određenim operatorom, ili u slučajevima hitnosti zbog nepredviđenih okolnosti;
- U ugovorima o snabdevanju: kada je u pitanju proizvod koji se proizvodi isključivo u svrhu istraživanja i razvoja;
- Za dodatne isporuke preko tri godine, gde bi promena dobavljača uslovila ugovorni entitet da promeni tehničke karakteristike dosadašnje nabavke, kao i za nabavke na berzanskom tržištu;
- Za nabavke po damping cenama od snabdevača koji su u procesu zatvaranja poslovanja ili stečaja;
- Za ugovore za javne radove ili usluge gde je potrebno zbog nepredviđenih okolnosti povećati radove ili usluge (do 50% vrednosti prvobitnog ugovora);
- Za istovetne usluge u produžetku ugovora na maksimum tri godine.

U pregovaračkom postupku sa prethodnim objavljivanjem obaveštenja o podnošenju ponuda, vremenski rok za prijem prijava kandidata je 37 dana od dana objavljivanja obaveštenja. U hitnim slučajevima, ugovorni entitet može skratiti rok na 15 dana (10

¹¹³ PIN- Prior Information Notice (prethodni raspis) je obaveštenje koje se objavljuje u Službenom glasniku EU (OJEU) i koje sadrži namere naručioca. PIN ne obavezuje naručioca da sprovede javnu nabavku, već je informacija tržištu da naručilac namerava da pokrene postupak nabavke u narednih 12 meseci. Objava PIN-a nije obavezna i služi da bi se skratio proces javne nabavke.

ako se prijave primaju elektronskim putem). Ugovorni entitet istovremeno poziva pismenim putem minimum tri odabrana kandidata na pregovore. Poziv sadrži ugovor, rok za prijem tenderske dokumentacije, adresu i jezik(e) na kojima se prijave šalju i kriterijume bodovanja prijave.

6.4.4 Konkurentni dijalog (eng. *The competitive dialogue*)

Konkurentni dijalog je procedura novijeg datuma, predstavljena prvi put u Direktivi za dodelu javnih ugovora o radovima, snabdevanju i uslugama¹¹⁴, sa ciljem da poveća fleksibilnost procedura kod kompleksnih ugovora. Potreba za fleksibilnijim procedurama ukazala se u Britaniji još početkom 90-ih, kod PFI ugovora. Otvoreni i restriktivni postupak nisu bili pogodni za velike infrastrukturne projekte iz brojnih razloga: eliminacije ponuđača u prvoj fazi restriktivnog postupka, ograničenja od minimum 5 ponuđača za drugu fazu, što je u velikim projektima nemoguć broj učesnika i ograničena mogućnost post-tenderskog pregovaranja. Pregovarački postupak je povoljnija procedura, ali je Evropska komisija izrazila sumnje u britansku praksu korišćenja pregovaračkog postupka u PFI aranžmanima.¹¹⁵

Dva su osnovna vodiča za proceduru konkurentnog dijaloga, prvi od Evropske komisije, drugi od britanskog ministarstva finansija:

- EC: *Explanatory note- Competitive dialogue- classic directive, 2005.*
- HM Treasury: *Competitive dialogue in 2008.*

Članice EU su uglavnom prekopirale proceduru konkurentnog dijaloga onako kako je napisana u Direktivi za dodelu javnih ugovora, bez posebnog prilagođavanja svom zakonodavstvu. Izuzetak je Portugal, koji je usvojio posebnu, adaptiranu verziju procedure.

Najveći korisnik konkurentnog dijaloga je Britanija. To nije iznenađujuće, jer je Britanija članica sa najrazvijenijim tržištem JPP, a sama procedura reflektuje prethodnu praksu dodele velikih infrastrukturnih ugovora kroz pregovarački postupak. Novina u odnosu na pregovarački postupak jeste što se u konkurentnom dijalogu u poslednjoj tenderskoj fazi mora zatvoriti tender. Osim Britanije, konkurentni dijalog u većoj meri koriste Francuska, Nemačka, Poljska i Danska.

Konkurentni dijalog se koristi kada ugovorni entitet nije u mogućnosti da zbog složenosti posla odredi unapred tehnička rešenja i pravne i finansijske okvire projekta.¹¹⁶ Nakon oglašavanja poziva za podnošenje ponuda od 37 dana, pozivaju se najmanje tri učesnika na dijalog, nakon čega podnose finalne ponude. Konkurentni dijalog se ne može koristiti u dodeli javnih ugovora u sektorima vodosnabdevanja,

¹¹⁴ Reč je o Direktivi 2004/18/EC, čiji je pun naziv Direktiva Evropskog Parlamenta i Veća o koordinaciji procedura u dodeli javnih ugovora za radove, javno snabdevanje i javne usluge (eng. *Directive of the European Parliament and of the Council of 31. March 2004. on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts*). U literaturi se koristi i skraćeni naziv *Works Directive*. U daljem tekstu će se ova Direktiva nazivati Direktiva za dodelu javnih ugovora.

¹¹⁵ Christina D. Tvarno: *PPP- An international analysis from a legal and economics perspective*, ASIA link, 2010, str. 164

¹¹⁶ Directive 2004/18, član 1(9)

energije, transporta i poštanskih usluga, odnosno u onim sektorima koje pokriva Direktiva za usluge, tj. Komunalna direktiva 2004/17/EC¹¹⁷.

To bi moglo da znači da se konkurentni dijalog koristi kada ugovorni entitet ne zna da pronađe najbolje rešenje za svoje potrebe. Zaključak se nameće iz člana 29(3) Direktive za javni sektor, u kojoj se navodi da je cilj konkurentnog dijaloga da omogući ugovornom entitetu da odredi *sredstva koja najbolje odgovaraju njegovim potrebama*.¹¹⁸ Član 29(1) propisuje da se konkurentni dijalog koristi i u slučajevima kada ugovorni entitet *proceni da otvoreni ili restriktivni postupak ne omogućavaju dodelu ugovora*.¹¹⁹

Zakonodavni okvir ne precizira da li je konkurentni dijalog standardni postupak (kao otvoreni ili restriktivni), ili se koristi u izuzetnim slučajevima (kao pregovarački postupak bez obaveštenja o podnošenju prijave). Osnove za primenu konkurentnog dijaloga nisu dosad bile ni predmet sudske interpretacije, pa zaključke o razlozima kada se koristi možemo izvesti iz prakse, uglavnom britanske. Konkurentni dijalog se uglavnom koristi u PFI projektima i u slučajevima kada ugovorni entitet želi da instalira novu IT tehnologiju koja prethodno nije bila u upotrebi, te stoga i ne može da zna sve karakteristike ugovora, već u konkurentnom dijalogu ostavlja ponuđačima da iznesu svoja rešenja.

Navešćemo proceduru konkurentnog dijaloga onako kako se najčešće koristi u praksi. Tenderska procedura ima 7 faza, dok je **konkurentni dijalog prvi korak faze dodele ugovora**.

1. Faza oglašavanja: predaje se obaveštenje o pozivu za podnošenje ponuda u Službenom glasniku EU;
2. Faza selekcije: od prispelih ponuda biraju se najprikladnije za tender;
3. Faza dodele ugovora:
I- **Konkurentni dijalog** :
 - a. Odabir predloga 3-6 učesnika;
 - b. Ugovorni entitet bira 2-3 kandidata koji će predati dalje predloge;
 - c. Razgovori o predlozima odabranih 2-3 kandidata;
 - d. Predaja detaljnih finansijskih i tehničkih predloga odabrana 2-3 kandidata;
 - e. Dalji razgovori ako je potrebno.
 - II- Predaja konačnih tenderskih ponuda 2-3 odabrana kandidata;
 - III- Analiza tenderskih ponuda;
 - IV- Izbor najniže cene ili ekonomski najpovoljnije ponude (obaveštavanje svih kandidata o rezultatu tendera).
4. Post-tenderska faza: potvrđivanje ugovora sa odabranim kandidatom;
5. Faza mirovanja;
6. Zaključivanje ugovora;
7. Post-ugovorna faza: obaveštenje o dodeli ugovora.

¹¹⁷ Detaljnije o Komunalnoj direktivi u poglavlju 6.7

¹¹⁸ Directive 2004/18, član 29(3)

¹¹⁹ Directive 2004/18, član 29(1)

Prikazaćemo 5 koraka konkurentnog dijaloga na primeru JPP projekta izgradnje školskog objekta kako bi postupak konkurentnog dijaloga bio jasniji:

a. Odabir predloga 3-6 učesnika:

Naručilac prvo poziva odabrane predloge između odgovarajući prispelih ponuda i dobija različita rešenja projekta. U slučaju projekta škole, to mogu biti rešenja renoviranja postojećeg objekta, rušenje i gradnja nove škole na istom mestu, ili na drugom mestu (u vlasništvu ponuđača ili školske uprave) uz korišćenje placu stare škole za druge profitabilne namene koje bi poboljšale ponudu ponuđača ili donele profit ugovornom entitetu. Ovi predlozi ne moraju uključivati finansijske informacije, osim ako ugovorni entitet procenjuje da predlog može dovesti u pitanje održivost projekta i traži ih u te svrhe.

b. Naručilac bira 2-3 ponuđača koji će predati dalje predloge:

Primenom već utvrđenih kriterijuma bodovanja predloga, ugovorni entitet odabira par ponuđača da podnesu potpunije predloge. Obično se biraju dva ponuđača, zbog visokih troškova pripreme detaljnijih predloga. Na primeru škole, mogu se odbaciti svi predlozi koji uključuju promenu lokaliteta zbog udaljenosti od naselja gde živi većina učenika ili loših saobraćajnih veza.

c. Razgovori o predlozima odabrana 2-3 kandidata:

Zatim slede razgovori o odabranim predlozima kako bi kandidati dodatno poboljšali i dopunili svoje osnovne predloge, odnosno bolje ih prilagodili željama naručioca. Na primeru škole, preciziraju se karakteristike objekta i vrste usluga koje naručilac očekuje i razvijaju se odredbe ugovora.

d. Predaja detaljnih finansijskih i tehničkih predloga odabranih 2-3 kandidata:

Uobičajeno je da se pre predaje konačnih tenderskih prijava podnesu detaljni tehnički i finansijski predlozi ponuđača da bi se ostavilo prostora za eventualne korekcije koje nisu dozvoljene u tenderskoj fazi koja po Direktivama ima striktnu uslove.

e. Dalji razgovori ako je potrebno:

Dalji razgovori se vode u slučaju da se pojave aspekti pred-tenderskih ponuda koji nisu zadovoljavajući po mišljenju naručioca, a sa ciljem da se otklone prepreke.¹²⁰

Nakon završetka konkurentnog dijaloga, naručilac formalno zahteva predaju tenderskih ponuda. Naručilac nije obavezan da drugim kandidatima daje informacije o

¹²⁰ Više o konkurentnom dijalogu kod: Michael Burnett: *Using Competitive Dialogue in EU Public Procurement*, EIPACDOPE, 2009; EC: *Explanatory Note-Competitive Dialogue-Classic Directive*, 2005.; EPEC: *Procurement of PPP and the use of Competitive Dialogue in Europe*, 2011.

pregovorima vođenim tokom konkurentnog dijaloga.¹²¹ Na taj način se štiti autorstvo i poverljivost poslovnih rešenja privatnih partnera, mada ostaje nejasno koje informacije jesu, a koje nisu intelektualna svojina ponuđača. S obzirom na to da ECJ dosad nije imao slučaj u vezi sa članom 29(3), ovo pitanje ostaje otvoreno.

Član 29(8) Direktive 2004/18 dozvoljava *ugovornom entitetu da odredi cene ili isplate učesnicima u dijalogu*.¹²² Ova odredba je uvedena zbog visokih troškova učešća na tenderima za kompleksna JPP, u cilju podsticanja učešća i nadmetanja. Takođe, naručilac može platiti već isključenom ponuđaču za neki od njegovih predloga koji je usvojen i tražen u daljim fazama dijaloga.

6.5 Ugovor o EU (eng. *EC Treaty*) i osnovni principi komunitarnog prava prema koncesijama

Kada su javne nabavke u pitanju, svi dosadašnji Ugovori o EU¹²³ zabranjuju članicama međusobnu diskriminaciju forsiranjem dodeljivanja ugovora domaćim firmama. To pravilo važi (sa ograničenim izuzecima) za sve javne nabavke i sve vrste javnih ugovora, uključujući i JPP. Kada su u pitanju JPP, najvažnije odredbe su one vezane za slobodu osnivanja i pružanja usluga (čl. 49 i 56 Ugovora o EU)¹²⁴. Kada god javna vlast poveri neku ekonomsku aktivnost trećem licu, to mora biti u skladu sa tim odredbama i principima transparentnosti, jednakosti, proporcionalnosti i međusobnog uvažavanja, kao i osnovnim načelima Ugovora o EU po pitanjima slobode kretanja roba, usluga i radne snage.

Ugovor o EU daje slobodu članicama EU da daju koncesije, ali procedure dodeljivanja moraju biti u skladu sa komunitarnim pravom (eng. *Community Law*). I druge vrste ugovornih JPP i IPPP, kojih nema u Direktivama o javnim nabavkama, moraju biti u saglasnosti sa principima i pravilima Ugovora o EU. To znači da **svi oblici JPP moraju biti u saglasnosti sa Ugovorom o EU**.

6.5.1 Član 56 Ugovora o EU o slobodi pružanja usluga

Član 56 se odnosi na otvaranje tržišta usluga i omogućava državljanima EU da pružaju usluge (uključujući i građevinske) kao građani jedne članice u bilo kojoj drugoj članici EU. To znači da mogu privremeno biti na radu u drugoj članici (kao npr. konsultanti na projektu u drugoj zemlji), da mogu slati radnike na rad u inostranstvo, ali i da mogu pružati usluge u drugim zemljama ostajući pravno registrovani u svojoj zemlji. Članicama se zabranjuje da sprečavaju na bilo koji način koncesionare drugih zemalja da učestvuju na tenderima u zemljama-koncedentima.

¹²¹ Directive 2004/18, član 29(3)

¹²² Ibid. čl. 29(8).

¹²³ Eu ima u svojoj istoriji od 1948. godine 12 ugovora, ali su najznačajnija tri: Rimski ugovor iz 1957, stvorena je Evropska ekonomska zajednica, (pun naziv je *Treaty on establishing the European Economic Community*), Ugovor iz Mistrihta 1992, stvorena je Evropska unija, (pun naziv je *Treaty on establishing the European Community*, dakle, izbačena je reč *Economic*) i Lisabonski ugovor 2009, (pun naziv je *Treaty on the Functioning of the European Union*). U ovom radu se koristi termin - Ugovor o EU, i tada se misli na važeći Lisabonski ugovor.

¹²⁴ *Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European union*, Official Journal of the EU, 30.3.2010, str. 21 i 24.

Sudska praksa Evropskog suda pravde (ECJ) utvrdila je tri načina kršenja člana 56 od strane članica, a same presude predstavljaju dopunu odredbi Ugovora o EU o koncesijama:

1. **Direktna diskriminacija stranog koncesionara na osnovu nacionalnosti:** odnosi se na pravila koja zabranjuju stranim firmama učešće na tenderu za koncesiju, daju povlašćen tretman domaćim ponuđačima, ili imaju različite uslove učešća za strane u odnosu na uslove koji važe za domaće firme. Tako italijansko zakonodavstvo obavezuje ugovarače određenih ugovora za javne radove da rezervišu određen deo posla za podugovarače koji su registrovani u regionu izvođenja radova, što je direktna diskriminacija podugovarača van Italije (čak i samih italijanskih firmi iz drugih regiona Italije). Tim povodom je Evropska komisija tužila Italiju zbog nepoštovanja člana 56 Ugovora o EU.¹²⁵
2. **Indirektna diskriminacija stranog koncesionara na osnovu favorizovanja domaćih firmi:** postoje mere na tenderima za koncesije koje u pojedinim članicama važe naizgled jednako i za domaće i strane firme, ali kroz primenu imaju efekat favorizovanja domaćih firmi. U prethodnom slučaju Italije, zakonodavstvo daje očiglednu prednost konzorcijumima ili zajedničkim preduzećima koji uključuju firme koje rade u regionima gde se izvode koncesije, što je prema presudi ECJ suprotno članu 56 Ugovora o EU jer favorizuje preduzeća osnovana u Italiji. Takođe, član 56 zabranjuje bilo kakvo ograničavanje angažovanja radne snage koncesionara u zemlji-koncedentu na radovima u koncesiji. U slučaju mosta *The Great Belt Bridge*, ECJ je ustanovio da je zahtev Danske da se koristi danska radna snaga u izgradnji mosta u suprotnosti sa odredbama Ugovora o EU, odnosno člana 56.¹²⁶
3. **Indirektna diskriminacija stranog koncesionara na osnovu tenderskih uslova:** postoje slučajevi kada su uslovi tendera na prvi pogled isti i za strane i za domaće firme. Na primer, u slučaju *Contse*¹²⁷, koncedent je tražio da potencijalni koncesionar na tenderu za tramvajski servis ima minimum 20 godina iskustva u poslovanju. ECJ je zaključio da je takav zahtev, iako ima isti uticaj i na strane i domaće ponuđače, u stvari indirektno diskriminatorski, jer ima veći uticaj na strane ponuđače s obzirom na to da koncedent zna da postoji domaća firma sa više od 20 godina iskustva, tako da takav uslov favorizuje tu firmu, iako iz njega ne proizlazi da je on bilo kakva garancija boljeg kvaliteta usluge. Zato je stav ECJ da svako ograničenje ponuđačima u tenderskoj proceduri u smislu posebnih zahteva mora biti opravdano tako da dokazuje da je zahtev neophodan i srazmeran. Zato je svaka mera koja ne diskriminiše direktno ili indirektno koncesionare iz drugih zemalja, a koja utiče na slobodnu trgovinu uslugama, u suprotnosti sa Ugovorom o EU, odnosno članom 56.

6.5.2 Član 49 Ugovora o EU o slobodi osnivanja

Član 49 Ugovora o EU odnosi se na slobodu poslovanja bilo kog stanovnika EU koji može u bilo kojoj zemlji EU da započne biznis: članice EU moraju dozvoliti bilo kome iz drugih članica da na njihovoj teritoriji osnuju i rade pod istim uslovima koje imaju domaći preduzetnici. Mere koje onemogućavaju učešće u javnim ugovorima (uključujući i koncesije) krše član 49 i ECJ je u takvim slučajevima presuđivao na štetu

¹²⁵ Slučaj C-360/89 *Commission vs Italy*, 1992, E.C.R. I-3401.

¹²⁶ Slučaj C-243/89 *Commission vs Kingdom of Denmark*, 1993, E.C.R. I-1141; The Great Belt Bridge je most koji spaja dva danska ostrva, Zeland i Funen, dug je 6.8km i najveći je građevinski poduhvat u istoriji Danske. Pušten je u rad 1998.

¹²⁷ Slučaj C-234/03 *Contse vs Insulad*, 2005, I-9315

javnih vlasti koji su diskriminirali slobodu osnivanja. Takav slučaj nalazimo opet u Italiji, gde zakonodavstvo diskriminiše slobodu osnivanja u poslovima obrade podataka. Italijanski zakoni ograničavaju da se poslovi obrade podataka mogu dodeljivati samo preduzećima koja su u celini, ili većim delom u javnom vlasništvu.¹²⁸

6.5.3 Dozvoljena odstupanja od članova 56 i 49

Članovi 51, 52 i 62 propisuju opravdane razloge zbog kojih je moguće ograničiti slobodu pružanja javnih usluga i slobodu osnivanja. To su **slučajevi u određenim situacijama javnih politika, državne bezbednosti i javnog zdravlja** (čl. 52), ili slučajevi u **aktivnostima povezanih sa poslovima zvaničnih organa** (čl. 51). Član 51 je od posebne važnosti za koncesije, jer svaka aktivnost delegirana privatnom sektoru jeste od javnog interesa, pa se može postaviti pitanje u kojoj meri u određenom poslu od javnog interesa ima *poslova zvaničnih organa*? ECJ naglašava da član 51, s obzirom na to da odstupa od osnovnog pravila slobode osnivanja, mora biti tumačen na način koji ograničava njegovu upotrebu na najnužnije izuzetke, u cilju zaštite interesa članica EU i slobode osnivanja i pružanja usluga.¹²⁹

U vezi sa članom 51, oglasila se i Evropska komisija sa stavom da se ovakav izuzetak može praviti samo u situacijama kada koncesionar direktno i naročito vrši posao zvaničnih organa, ali da to ne znači da se primenjuje automatski za aktivnosti koje se vrše po službenoj dužnosti ili su posebno određene zakonom ili su kvalifikovane od strane države kao poslovi od nacionalnog interesa.¹³⁰

ECJ odbacuje primenu člana 51 u slučajevima kada povereni poslovi od strane javnog sektora ostaju predmet nadzora zvaničnih organa koji ima na raspolaganju odgovarajuća sredstva za obezbeđenje zaštite interesa koji su mu povereni,¹³¹ ili gde su poverene aktivnosti tehničke prirode i zbog toga nisu povezane sa poslovima zvaničnih organa u meri da mogu biti izuzetak od principa slobode osnivanja i pružanja servisnih usluga.¹³²

6.5.4 Pozitivne odredbe Ugovora o EU o transparentnosti

Ustaljeno je mišljenje da Ugovor o EU u odnosu na javne nabavke ima uglavnom negativne odredbe. Misli se na zabrane prema članicama, opisane u prethodnim poglavljima, da usvajaju mere koje ograničavaju stranim firmama mogućnost konkurisanja ili samog izbora na tenderima (principi slobode osnivanja). Međutim, **postoje i pozitivne odredbe Ugovora o EU, kao ona o oglašavanju tendera**. Tu odredbu potvrđuje slučaj *Telaustria*.¹³³ Telekom Austria (državno preduzeće) raspisao je koncesiju za javne usluge za izradu telefonskih imenika, u kojoj isporučilac usluge ne bi bio plaćen direktno, već bi mu bilo dozvoljeno da koristi imenike za komercijalna oglašavanja. Austrijska federalna kancelarija za javne nabavke imala je obavezu da kontroliše da li je tenderska procedura u skladu sa Direktivama EU o javnim

¹²⁸ Slučaj C-3/88 *Commission vs Italy*, 1989, E.C.R. 4035

¹²⁹ Slučaj 147/86 *Commission vs Greece*, 1988, E.C.R. 1637 i slučaj 2/74 *Reyners*, 1974, E.C.R. 631

¹³⁰ EC: *Interpretative Communication of the Commission on Concessions under Community law*, OJ C 121/2, 2000, poglavlje 3.1.5

¹³¹ Slučaj 147/86 *Commission vs Greece*, 1988, E.C.R. 1637

¹³² Slučaj C-272/91 *Commission vs Italy* (koncesija za informatički sistem državne lutrije), 1994, E.C.R. I-01409

¹³³ Slučaj C-324/98 *Telaustria Verglas GmbH vs Telekom Austria*, 2000, E.C.R. I-10745

nabavkama.¹³⁴ Kako je reč o ugovoru o koncesiji za javne usluge, koju, kako smo videli, ne obuhvataju važeće Direktive o javnim nabavkama EU, ECJ je, u odgovoru na zahtev Austrijske federalne kancelarije za javne nabavke, ustanovio tu okolnost, ali je potvrdio da se u dodeli koncesija za javne usluge mora poštovati princip nediskriminacije Ugovora o EU, koji propisuje obavezu transparentnosti, koja **podrazumeva stepen oglašavanja dovoljan da obezbedi otvoreno nadmetanje na tržištu** u toj oblasti servisa i nepristrasnost procesa javnog nadmetanja.

Pozitivna odredba Ugovora o EU o transparentnosti potvrđena je u još dva kasnija sudska procesa pred ECJ.¹³⁵ Međutim, ostaje nejasno šta je potrebno da bi zadovoljio zahtev o transparentnosti u kontekstu koncesija ili drugih ugovora koji nisu obuhvaćeni regulacijom u Direktivama EU o javnim nabavkama, ali podležu principima Ugovora o EU, kao što su neprioritetni ugovori za javne usluge. Nije jasno da li tenderi moraju biti objavljeni u Službenom glasniku EU (eng. *Official Journal of EU*), koje informacije moraju biti objavljene, da li se mora objaviti svaki ugovor (što Direktive ne zahtevaju), da li samo opšte odredbe ugovora, ili ceo kvalifikacioni sistem. Nejasno je i koji je postupak nakon objavljivanja i koja se forma zvaničnog nadmetanja zahteva. Jedina uputstva o transparentnosti u cilju poštovanja principa nediskriminacije po osnovu nacionalnosti propisuje Interpretativno saopštenje Evropske komisije o koncesijama u komunitarnom pravu iz 2000. godine.¹³⁶ Uputstva o transparentnosti, prema preporukama Saopštenja, trebalo bi primenjivati *svim odgovarajućim sredstvima*: objavljivanjem oglasa o tenderu u dnevnoj štampi ili specijalizovanim listovima ili postavljanjem odgovarajućih obaveštenja; oglas mora sadržati potrebne informacije koje omogućavaju potencijalnom koncesionaru da proceni da li će učestvovati na tenderu (kriterijume izbora i bodovanja), uključujući predmet koncesije, okvir i karakteristike usluge koje se očekuju da ih koncesionar ispuni.¹³⁷

6.6 Ugovor o EU i osnovni principi komunitarnog prava prema ostalim JPP

Osim koncesija i druge vrste ugovornih JPP mogu biti van opsega Direktiva EU o javnim nabavkama. To je slučaj u situacijama kada je vrednost ugovora ispod granice koju propisuju Direktive; kada je reč o neprioritetnim servisnim ugovorima i kada je u pitanju ugovor koji Direktive oslobađaju obaveze o oglašavanju i nadmetanju na tenderu po osnovu hitnosti. Takvi ugovori nisu obuhvaćeni Direktivama, delom jer se smatra da nisu uvek od interesa za međugraničnu razmenu. Ako neki ugovor ispunjava navedene uslove i ne spada pod Direktive, na njega se primenjuju odredbe Ugovora o EU, opisane u prethodnoj glavi.

Evropska komisija je u posebnom Saopštenju iznela svoje poglede o komunitarnom pravu prema dodeli ugovora koje ne obuhvataju Direktive za javne nabavke.¹³⁸ Prema Komisiji, obaveza oglašavanja za ugovore uključuje i obavezu sprovođenja javnog

¹³⁴ Kako je slučaj *Telaustria* iz 2000. godine, reč je o Direktivi za usluge 92/50 (eng. *Service Directive*) koja je prethodnik važeće Direktive za javni sektor (eng. *Public Sector Directive*) i Direktivi za komunalne usluge 93/38 (eng. *Utilities Directive*), prethodnici istoimene važeće Direktive iz 2004.

¹³⁵ Reč je o slučajevima C-410/04 *ANAV vs Comune di Bari* iz 2006, i C-458/03 *Parking Brixen* iz 2005.

¹³⁶ EC: *Interpretative Communication of the Commission on Concessions under Community law*, OJ C 121/2, 2000

¹³⁷ Ibid. odeljak 3.1.2

¹³⁸ EC: *Interpretative Communication on the Community law applicable to contract awards not or not fully subject to the provision of the Public Procurement Directives*, OJ C179/2, 2006.

nadmetanja, iako ona ne mora biti u formi zvaničnog tendera. Nadmetanje mora biti u skladu sa opštim principom jednakosti, koji uključuje zahteve za razumnim rokovima, uvid u kriterijume dodele ugovora itd, slično odredbama Direktiva, ali Saopštenje EK smatra da se neka pravila u Direktivama ne primenjuju na isti način u poređenju sa pravilima Ugovora o EU. **Iako po Direktivama neki ugovori ne moraju da se oglašavaju i da se sprovodi nadmetanje, oni moraju biti u skladu sa principom jednakog tretmana Ugovora o EU, što podrazumeva otvorenu konkurenciju i nadmetanje i uključuje sve obaveze koje imaju i Direktive, koje, paradoksalno, oslobađaju pomenute ugovore u navedenim situacijama od obaveze oglašavanja i nadmetanja.**

Ovakav stav Komisije stvorio je toliku zabunu, da je Nemačka sa još 7 članica tužila Evropsku komisiju Vrhovnom sudu EU 2006. godine, zbog toga što smatra da je Komisija u Saopštenju donela nova obavezujuća pravila koja su u suprotnosti sa komunitarnim pravom i koja proizvode pravne efekte na članice EU i da Komisija nije nadležna da donosi odredbe koje su obavezujuće za članice, a koje su u suprotnosti sa najvišim pravnim aktom - Ugovorom o EU.¹³⁹ Sud je 2010. ustanovio da je tužba neosnovana, jer Saopštenje EK nije pravno obavezujući dokument.¹⁴⁰

Nakon ovog i već pomenutog slučaja *Telaustria*, koji su otvorili pitanje obaveze o transparentnosti ugovora, usledila je **intenzivna kritika naučnih krugova**. Glavne kritike upućene su u tri pravca:

- **Da Komisija prelazi granicu prihvatljive sudske interpretacije** i preduzima zakonodavne aktivnosti koje podrivaju pravilan odnos odgovornosti između zakonodavne i sudske vlasti EU, jer pravila koja donosi Komisija direktno su suprotna odredbama komunitarnog prava koja dozvoljavaju isključenje određenih tipova ugovora iz detaljne regulacije;
- **Da Komisija proizvodi nesigurnost u zemljama članicama**, javnim entitetima koja sprovode javne nabavke i potencijalnim učesnicima tendera;
- **Da Komisija nameće neosnovane prepreke članicama** u slobodi izbora u određivanju načina na koji će doći do najisplativijeg ugovora koji su isključeni iz regulacije Direktiva;
- I posebno zato što **sudije ECJ** ne bi trebalo da sude tako što u stvari žele da pomire stavove različitih politika javnih nabavki.¹⁴¹

I pored brojnih kritika o zahtevima o transparentnosti za ugovore koji nisu obuhvaćeni Direktivama, ista sudska praksa potvrđena je od strane Velikog veća ECJ u slučaju *Coname*.¹⁴² Reč je o koncesiji za usluge za upravljanje gasovodom u italijanskoj opštini

¹³⁹ Slučaj T-258/06 *Germany vs Commission*, OJ C-294/52, 2006.

¹⁴⁰ European Commission legal service: *Summaries of important judgments - Case T-258/06*, dostupno preko: http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/06t258_en.pdf, (pristupljeno 3.4.2013.)

¹⁴¹ S. Arrowsmith: *The Law of Public and Utilities Procurement* (2nd ed., London: Sweet & Maxwell, 2005), poglavlje 4.16; A. Brown: *Seeing Through Transparency: the European Court's Case Law on the requirement to advertise Public Contracts and Concessions under the EC Treaty*, 2007, Public Procurement Law Review 1; P. Braun: *A Matter of Principle(s): the Treatment of Contracts Falling Outside the Scope of the European Public Procurement Directives*, 2000, Public Procurement Law Review 39; P. Horijk and A. Meulenbelt: *A Bridge Too Far: Why the European Commission's Attempts to Construct an Obligation of Tender outside the Scope of the Public Procurement Directives should be Dismissed*, 2005, Public Procurement Law Review 123; D. McGowan: *Clarity at Last? Low Value Contracts and transparency Obligations*, 2007, Public Procurement Law Review 274.

¹⁴² Slučaj C-231/03 *Consorzio Aziende Metano (Coname) vs Comune di Cingia de' Botti*, 2005, E.C.R. I-7287.

Cingia de Botti. Konzorcijum *Coname* tužio je opštinu jer je dodelila koncesiju za usluge preduzeću bez tendera u kom je 97% vlasništva javno. Sud je odbacio takvu mogućnost, bez obzira što koncesija za javne usluge nema u Direktivama, jer su prekršeni principi Ugovora o EU o slobodi osnivanja (čl. 43) i pružanja usluga (čl. 49). Odbačena je i mogućnost da se 97% kapitala može smatrati internom (eng. *in-house*) javnom nabavkom, u kojoj ne važe pravila EU o javnim nabavkama.

6.7 Direktive EU o javnim nabavkama

Direktiva je zakonodavna forma koja obavezuje svaku članicu da usaglasí svoje zakone tako da direktiva može da se primenjuje unutar zakonodavnog sistema članice. Uopšteni principi Ugovora o EU nisu dovoljni za uređenje sektora javnih nabavki. Da bi se osigurala transparentnost procedura i onemogućilo diskriminatorско ponašanje javnih vlasti u dodeli ugovora, EU je još od 1971. počela da direktivama reguliše ugovaranje javnih radova¹⁴³ i pravila ugovaranja za poslove snabdevanja javnog sektora robom i uslugama¹⁴⁴. Cilj Direktiva je osiguravanje transparentnosti i nediskriminatorских procedura i obezbeđivanje sigurnosti učesnicima na tržištu javnih nabavki EU da će uživati slobodu u nadmetanju za ugovore o javnim nabavkama.

Krajem 80-ih, usledio je talas regulacije u svim sektorskim politikama EU, pa i u sektoru javnih nabavki, kao deo napora Eropske komisije da se pripremi teren za zajedničko tržište i carinsku politiku EU, verifikovane 1992. Mاستrihtskim ugovorom i stvaranjem Evropske unije od dotadašnje Evropske ekonomske zajednice. Direktive za javne radove i snabdevanje dopunjavane su i 1993.¹⁴⁵, da bi današnje važeće regulative EU u poslovima javnih nabavki bile donešene 2004. Reč je o dve direktive koje regulišu procedure dodele javnih ugovora. Novina je u uvođenju obaveze objavljivanja svih tendera u EU i selektovanja isključivo na osnovu komercijalnih kriterijuma. Većina članica morala je da usvoji nove zakone da bi ispunila obavezu implementacije pravila koja propisuju direktive EU iz 2004.

Radi se o sledećim direktivama za regulaciju procedura javnih nabavki:

1. **Direktiva o ugovorima za javne radove** (skraćeno eng. *Works Directive 2004/18/EC*)¹⁴⁶, reguliše procedure dodele ugovora za javne radove, javno snabdevanja i javne usluge.
2. **Direktiva o ugovorima za javne usluge** (skraćeno eng. *Services Directive 2004/17/EC*)¹⁴⁷, reguliše procedure javnih nabavki za tela angažovana u

¹⁴³ Council Directive 71/305/EEC of 26 July 1971 concerning the co-ordination of procedures for the award of public works contracts

¹⁴⁴ Council Directive 77/62/EEC of 21 December 1976 coordinating procedures for the award of public supply contracts

¹⁴⁵ Directive 93/38 on utilities contracts (works, supplies and services), kojom su objedinjene prethodne tri direktive za javne radove (93/36), snabdevanje (93/37) i usluge (92/50).

¹⁴⁶ Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, Official Journal L 134, 30/04/2004 P. 0001 - 0127

sektorima vodosnabdevanja, energije, transporta i poštanskih usluga, odnosno sektorima komunalnih usluga, zato se u literaturi nekada Direktiva za javne usluge naziva i Komunalnom direktivom (eng. *Utilities Directive*). Tela koja u procesu javne nabavke pokriva Direktiva o ugovorima za javne radove, potpadaju i pod Direktivu za javne usluge ako je ugovor vezan za komunalne delatnosti. Direktiva za javne usluge nije ograničena na javni sektor, već važi i za ostale učesnike u komunalnim poslovima, dakle i privatne kompanije, ako su uključene svojim delovanjem u javne radove.

Ove dve Direktive usvojene su 2004, a članice su u obavezi da ih primenjuju od 2006. godine. Evropska komisija kvalifikuje JPP kao javne ugovore pod prvopomenutom Direktivom o ugovorima za javne radove (2004/18/EC). Svi ugovori u kojima javni sektor dodeljuje posao koji uključuje ekonomsku aktivnost trećem licu (bilo u formi JPP ili ne), moraju biti u skladu sa Direktivama i principima Ugovora o EU, uključujući posebno principe transparentnosti, jednakosti, proporcionalnosti i međusobnog uvažavanja.

Direktive se primenjuju samo na ugovore čija vrednost bez PDV-a, (eng. *VAT*) prelazi određenu graničnu vrednost.

Granične vrednosti ugovora propisuje Evropska komisija svake dve godine i one su:

- 125.000 evra za ugovore o snabdevanju i ugovore za usluge koje dodeljuje centralna vlada, (Directive 2004/18/EC, article 7(a), article 67(1)(a));
- 193.000 evra za ugovore o snabdevanju i ugovore za usluge koje dodeljuju drugi javni entiteti, (Directive 2004/18/EC article 7(b), article 67(1)(b));
- 193.000 evra za ugovore za usluge koji su subvencionisani od države više od 50%, (Directive 2004/18/EC article 8(b));
- 387.000 evra za ugovore o snabdevanju i uslugama u komunalnim delatnostima, uključujući i usluge projektovanja, (Directive 2004/17/EC, article 16(a), article 61);
- 4.845.000 evra za ugovore o komunalnim i javnim radovima, kao i ugovore koji su subvencionisani od strane države više od 50% i uključuju izgradnju škola, bolnica, sportskih ili rekreativnih objekata, (Directive 2004/17/EC article 16(b); Directive 2004/18/EC article 7(c), article 8(a));
- 4.845.000 evra za koncesije za javne radove, (Directive 2004/18/EC article 56, 63(1)).

Granične vrednosti umanjuju transakcione troškove javnog sektora u dugim i skupim tenderskim procedurama jer sprečavaju male ponude. Prema studiji EK, nabavke čije su vrednosti manje od graničnih vrednosti Direktiva su trostruko veće.¹⁴⁸ Razlog je što javne vlasti namerno izbegavaju regulativu razbijajući nabavke na više delova da bi izbegli prelazak graničnih vrednosti.

Direktive EU o javnim nabavkama primenjuju se na ugovore o javnim nabavkama i ugovore o koncesijama za javne radove.

¹⁴⁷ Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors, Official Journal L 134 , 30/04/2004 P. 0001 - 0113

¹⁴⁸ Christopher H.Bovis: *EU Public Procurement Law*, Elgar European Law Series. Edward Elgar Publishing, 2007, str 70.

Ugovori o javnim nabavkama su naplatni ugovori sklopljenim u pisanom obliku između jednog ili više privatnih subjekata i jednog ili više naručilaca, čiji je predmet izvođenje radova, isporuka robe ili pružanje usluga.

Postoje tri vrste ugovora o javnim nabavkama uređenih Direktivama:

- **Ugovori o javnim radovima** su ugovori o javnoj nabavci čiji je predmet izvođenje građevinskih radova ili projektovanje, ili oboje.
- **Ugovori o javnoj nabavci roba (snabdevanju)** jesu javni ugovori koji nisu ugovori o javnim radovima, a čiji je predmet kupovina, uzimanje u zakup, davanje u zakup, kupovina na otplatu, sa ili bez opcije kupovine proizvoda.
- **Ugovori o javnim uslugama** su ugovori koji nisu ugovori o radovima ili robi, a čiji je predmet pružanje usluga.

Direktive 2004/17 i 18 razlikuju dva tipa koncesija: koncesije za javne radove i koncesije za usluge.

- **Koncesija za javne radove** je ugovor istog tipa kao i ugovor o javnim radovima, a razlikuje se samo u činjenici da se naknada za radove koji se izvode sastoji ili samo od prava na eksploataciju radova, ili od tog prava zajedno s naknadom.
- **Koncesija za usluge** je ugovor istog tipa kao i ugovor o javnim uslugama, a razlikuje se samo u činjenici da se naknada za pružanje usluga sastoji ili samo od prava na eksploataciju usluga, ili od tog prava zajedno s naknadom.

Iako su definicije ugovora o javnim nabavkama i ugovora o koncesiji slične, jer je reč o javnim ugovorima, razlika među njima je u pitanju finansiranja javnih radova, odnosno pružanja usluga. Kod ugovora o javnoj nabavci, obaveza finansiranja je na strani javnog sektora, dok kod koncesije obavezu finansiranja radova, odnosno usluga, ima koncesionar, tj. privatni subjekt. S obzirom na to da koncesionar naplaćuje radove ili usluge od krajnjeg korisnika i time vraća uloženi kapital i ostvaruje određeni profit, finansijska konstrukcija takvih koncesionih ugovora može biti kompleksna, pa je u zavisnosti od tržišnih prilika moguće i finansijsko učešće javnog sektora u projektu. Činjenica da Direktive dopuštaju dodatno plaćanje naknade uz pravo privatnog korišćenja ne menja temeljnu razliku javne nabavke i koncesije, odnosno prirodu ugovora o koncesiji. U tim slučajevima, kada i država snosi deo troškova ostvarenja koncesije čiji veći deo snosi privatni partner, država to čini kako bi snizila cenu za korisnike (odnosno osigurala tzv. socijalnu cenu).

Dok Direktiva o ugovorima za javne radove (2004/18/EC) uređuje koncesije za javne radove u javnom sektoru, Direktiva za javne usluge (2004/17/EC) ne uređuje koncesije za usluge ili javne radove u području primene Direktive za usluge. Tako su iz Direktiva isključene smernice za koncesije za javne usluge ili javne radove u oblastima vodosnabdevanja, energije, transporta i poštanskih usluga.

Sledeće vrste javnih ugovora takođe nisu predmet Direktiva:

- Ugovori o pružanju ili korišćenju javnih telekomunikacionih mreža;
- Ugovori vezani za državnu bezbednost sa oznakom tajnosti;
- Ugovori za sledeće usluge: iznajmljivanje postojećih zgrada; pribavljanje, razvoj ili (ko)produkcija medijskih programa; usluge arbitraže i medijacije; kupovina, prodaja ili transfer finansijskih instrumenata; usluge centralne banke; ugovori o

radu; usluge istraživanja i razvoja koje ne pripadaju ugovornom organu, ili nisu u potpunosti financirane od strane ugovornog organa;

- Servisni ugovori dodeljeni po osnovu ekskluzivnih prava;
- Koncesije za javne usluge i
- Određeni javni ugovori iz oblasti odbrane i bezbednosti koje pokriva Direktiva 2009/81/EC.

6.7.1 Direktive EU o javnim nabavkama prema koncesijama

Koncesije nisu definisane Ugovorom o EU. Jedinu definiciju koncesije nalazimo, kao što smo videli, u Direktivama o javnim nabavkama, dok se **konkretna odredbe o koncesijama nalaze samo u Direktivi za javne radove (2004/18/EC)**, u kojoj se uređuju koncesije za javne radove u javnom sektoru čija je vrednost iznad 5 miliona evra. Dakle, sekundarnim zakonodavstvom EU nisu uređene i ostale koncesije: koncesije za javne radove u uslužnom sektoru, koncesije za javne radove u javnom sektoru čija je vrednost ispod navedenog finansijskog praga i koncesije za javne usluge u oba sektora, bez obzira na vrednost. Evropska komisija u Interpretativnom saopštenju o koncesijama smatra da koncesije koje nisu obuhvaćene Direktivom za javne radove 2004/18 podležu pravilima i načelima Ugovora o EU i načelima koja potiču iz prakse Evropskog suda pravde.¹⁴⁹ Komisija smatra da praksa ECJ ukazuje na nužnost pridržavanja načela slobodnog tržišnog nadmetanja u slučajevima dodele javnih ugovora i kad nisu uređeni Direktivama 2004/17 i 18.

Isto kaže i Zelena knjiga o javno-privatnom partnerstvu i pravu Zajednice o javnim ugovorima i koncesijama, koju je Evropska komisija objavila 2004.¹⁵⁰ Prema Zelenoj knjizi, svaki akt, bilo da je ugovorni ili jednostrani, kojim javno telo poverava pružanje javnih usluga trećoj strani, mora biti u skladu sa načelima Ugovora o EU, posebno u pogledu načela slobode osnivanja i pružanja usluga. Pravila o unutrašnjem tržištu, uključujući pravila i načela koja regulišu javne ugovore i koncesije, primenjuju se na bilo koju poslovnu aktivnost, tj. bilo koju aktivnost koja se sastoji u pružanju usluga, dobara ili preduzimanju radova na tržištu, čak ako su ove usluge, dobra ili radovi namenjeni pružanju javnih usluga. Načela o slobodi osnivanja i pružanja usluga obuhvataju posebno načela transparentnosti, jednakosti, proporcionalnosti i uzajamnog priznavanja.

Direktive EU imaju različit odnos prema koncesijama (koncesije za javne radove i koncesije za usluge) u odnosu na druge aranžmane nabavki. **Koncesija za javne radove** (eng. *Public works concession*) definisana je kao ugovor istog tipa kao i ugovor o javnim radovima (eng. *Public works contract*), osim u činjenici da je naknada za radove koji su predmet koncesije u pravu koncesionara da naplati korišćenje predmeta koncesije.¹⁵¹ Kao primer radne koncesije navodi se koncesionar koji gradi most ili put i koji naplaćuje svoj rad sakupljanjem putarina od korisnika u ugovorenom periodu.

Koncesija za javne usluge (eng. *Service concession*) definisana je kao ugovor istog tipa kao i ugovor o javnoj usluzi (eng. *Public service contract*), osim u činjenici da

¹⁴⁹ EC: *Interpretative Communication of the Commission on Concessions under Community law*, 2000, OJ C 121/2

¹⁵⁰ EC: *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, COM (2004) 327, 30.4.2004. Detaljnije o Zelenoj knjizi u glavi 7.0

¹⁵¹ EC: *The Public Sector Directive - 2004/18/EC*, Article 1(3). Ista definicija je i u *The Utilities Directive- 2004/17/EC*, član 1(3)a.

koncesionar ima pravo naplate naknade za pružanje usluga predmeta koncesije.¹⁵² Primer koncesije za javne usluge dat je u konzorcijumu koji gradi i upravlja gradskom tramvajskom mrežom i naplaćuje svoj rad prodajom karata za prevoz korisnika.

Pravo naplate korišćenja predmeta koncesije podrazumeva da koncesionar snosi ekonomski rizik koji proizlazi iz obezbeđivanja i upravljanja uslugom. U koncesiji za usluge rizik predstavlja trošak koji snosi koncesionar u upravljanju uslugom u poređenju sa profitom koji ostvaruje jedino ako uspešno prodaje uslugu korisnicima. Zato značajan deo ekonomskog rizika predstavlja rizik tražnje - stepen u kom će javnost koristiti uslugu. Ako se taj rizik u ugovoru ne nalazi na strani koncesionara, Direktiva takav ugovor ne smatra koncesijom. To znači da nije dozvoljeno garantovanje nivoa prometa od strane javnog partnera. I Saopštenje Evropske komisije o koncesijama ne prihvata garancije za minimalni obim prometa, jer u tom slučaju ne postoji dovoljan rizik da bi se ugovor smatrao koncesijom, već se tada takav aranžman smatra ugovorom o javnim radovima.¹⁵³

Osim ekonomskog rizika i rizika tražnje koje snosi koncesionar, kao i zabrane ublažavanja rizika od strane koncedenta (javnog partnera), Direktive EU propisuju i da koncesija mora ostvarivati prihod od direktnih korisnika, a ne koncedenta.¹⁵⁴

U članovima 56-61 Direktive o ugovorima za javne radove daju se posebna pravila za koncesije za javne radove. Dodela koncesije za javne radove od strane javnog partnera ne podleže pravilima koja važe za druge vrste ugovora o javnim radovima, osim zajedničke obaveze javnog oglašavanja ugovora u Službenom glasniku EU (eng. *Official Journal of EU*) i roka od 52 dana za potencijalne učesnike na tenderu da konkurišu. Nema posebnih pravila o vrstama tenderskih procedura, načinu vođenja tendera, niti o kriterijumima izbora najboljeg ponuđača.

Glavni razlog zašto koncesije u Direktivama o javnim nabavkama imaju drugačiji tretman od ostalih javnih ugovora jeste taj što se koncesije u zakonima pojedinih članica EU ne smatraju običnim javnim nabavkama i nisu obuhvaćene zakonima o javnim nabavkama. Sa druge strane, zbog dugog perioda koncesionih ugovora (od 25-30, pa i do 50 godina), ogromnih vrednosti ugovora (više stotina miliona evra) i potencijalno visokih profita, nedostatak jedinstvenog zakonodavnog okvira koji bi uredio pravila dodele koncesija u EU ostavlja prostor javnim vlastima za diskrecione odluke koje guše međunarodnu konkurenciju i odbijaju potencijalne ponuđače na internacionalnom tržištu JPP.

6.7.2 Direktive EU o javnim nabavkama prema ostalim ugovornim JPP

Za razliku od koncesija, u ugovornim JPP javni sektor poziva privatnog partnera da izgradi i upravlja infrastrukturnim objektom za potrebe javnog sektora (npr. škola, bolnica, zatvor, transportna infrastruktura, itd.). Privatni partner ne ubira profit kroz naplatu naknada krajnjim korisnicima kao kod koncesija, već isplatama od strane javnog partnera u ugovorenoj dinamici. Plaćanje može biti u fiksnim iznosima, ali i varijabilno,

¹⁵² EC: *The Public Sector Directive - 2004/18/EC*, Article 1(4). Ista definicija je i u *The Utilities Directive- 2004/17/EC*, član 1(3)b.

¹⁵³ EC: *Interpretative Communication of the Commission on Concessions under Community law*, 2000, OJ C 121/2, fn. 9.

¹⁵⁴ Čitalac treba da ima na umu da su svi zaključci u direktivama EU, ali i Saopštenjima EK, izvedeni uglavnom iz sudske prakse koja je osnov anglosaksonskog prava.

u zavisnosti od stepena iskorišćenja objekta. Tipičan primer je britanski model JPP- PFI, o kojem smo detaljnije govorili u poglavlju 4.6.

Direktive definišu javne ugovore kao ugovore između operatora (izvršilac) i ugovornog autoriteta (naručilac), čiji je cilj izvršenje radova, snabdevanje produktima, ili vršenje usluga. Termin *operator*, pojednostavljeni izraz za izvođača radova, snabdevača i isporučioca usluge i odnosi se na bilo koje fizičko ili pravno lice koje na tržištu nudi izvođenje radova, proizvode ili usluge.

Javni ugovori se dalje dele na radne, ugovore za snabdevanje ili usluge. Direktiva primenjuje ista pravila za sva tri tipa, osim graničnih vrednosti koje su veće za radne ugovore.

Ugovori za usluge dalje dele se na prioritetne i neprioritetne usluge. Na prioritetne se primenjuju sva pravila Direktive, dok se na neprioritetne primenjuju samo pravila o tehničkim specifikacijama, oglašavanju i obavezi dostavljanja statističkih podataka. Anex IIa Direktive daje listu prioritetnih usluga (npr. održavanje vozila, usluge čišćenja, računovodstvene usluge, IT servis i konsalting). Sve usluge koje nisu na listi (npr. pravne ili medicinske usluge), spadaju u neprioritetne servise. Prioritetni servisi su određeni na osnovu potencijala za prekograničnu saradnju i trgovinu, potencijalnim uštedama i dostupnosti informacija o usluži.

Ovakva kategorizacija usluga napravila je mnogobrojne probleme. Na primer, ako ugovor sadrži uslugu prevoza invalida uz pratnju medicinske sestre, takav ugovor ima istovremeno i prioritetni karakter (transport) i neprioritetni (medicinske usluge). Iz bogate prakse Evropskog suda pravde, koja obiluje sličnim sporovima, važeće tumačenje je da se klasifikacija ugovora za usluge koje sadrže više usluga određuje tako što se prvo odredi koje su usluge na spisku prioritetnih ugovora za usluge, a koje su neprioritetne, pa se uporedi njihova vrednost u ugovoru, čiji karakter određuje usluga sa najvišom cenom.

Postoje ugovori koji sadrže i radove i snabdevanje i usluge. Pre 2004. nisu postojale konkretne odredbe za mešovite ugovore. Međutim, Direktiva o ugovorima za javni sektor sadrži odredbe za mešovite ugovore (član 1(2)d, paragraf 3), koji kaže da javni ugovori koji imaju za glavni objekat usluge sa liste u Aneksu II i uključuju aktivnosti sa liste Aneksa I koje su sporedne u odnosu na glavni objekat ugovora - takvi ugovori se smatraju ugovorima za usluge.

I klasifikacija mešovitih ugovora predstavlja problem, kao i klasifikacija ugovora za usluge. Dok je ECJ u slučajevima sporova oko karaktera ugovora za usluge odredio da se klasifikacija vrši po osnovu vrednosti različitih usluga u jednom ugovoru, u slučaju mešovitih ugovora klasifikacija se sprovodi na osnovu određivanja osnovne svrhe ugovora, a zatim vrednosti radova i usluga, koji su samo jedna od odrednica glavne svrhe mešovitog ugovora.

Usled različitog tretmana javnih ugovora, prvi zadatak jeste određivanje da li npr. PFI ugovor spada u ugovore za javne radove ili u ugovore za javne usluge; ako je ugovor za javne usluge, određuje se da li je prioritetni ili neprioritetni. Ako ugovor nije neprioritetna usluga, ceo set pravila Direktive za javni sektor mora biti primenjen.

6.8 Interpretativna saopštenja Evropske komisije o JPP (eng. *EC Interpretative Communications*)

Evropska komisija je od 2000-2009 godine usvojila pet dokumenata u formi vodiča za primenu pravila javnih nabavki EU u odnosu na JPP.

Navodimo ih hronološki:

1. **Interpretativno saopštenje Komisije o kocesijama u komunitarnom pravu** (eng. *Interpretative Communication of the Commission on Concessions under Community law*, 2000, OJ C 121/2);
2. **Zelena knjiga o JPP i komunitarnom pravu o javnim ugovorima i koncesijama** (eng. *Green Paper on PPP and Community law on public contracts and concessions*, 2004, COM(2004)327);
3. **Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Veću, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona o JPP i komunitarnom pravu o javnim nabavkama i koncesijama** (eng. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the PPP and Community law on Public Procurement and Concessions*, 2005, COM(2005)569);
4. **Interpretativno saopštenje o primeni komunitarnog prava u javnim nabavkama i koncesijama prema IJPP** (eng. *Interpretative Communication on the application of Community law on public procurement and concessions to IPPP*, 2008, C(2007)6661);
5. **Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Veću, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona: mobilisanje privatnih i javnih investicija u cilju oporavka i dugoročnih strukturnih promena: razvoj JPP-a** (eng. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing PPPs*, 2009, COM(2009)615)

Vodiči nisu zakonski obavezujući dokumenti, već meke pravne mere tehničkog karaktera (tzv. *Soft law*). Njihova uloga je da razjasne na koji način se pravila o javnim nabavkama EU primenjuju u različitim vrstama JPP aranžmana. Vodiči pokazuju na koji način Evropska komisija razume postojeći zakonodavni okvir i precedentno pravo (eng. *Case law*)¹⁵⁵. Članice EU i privatni sektor najčešće se oslanjaju upravo na ove vodiče da bi umanjili rizik kršenja evropskog zakonodavnog okvira za JPP. U narednim poglavljima predstavimo svih pet Saopštenja EK koja se odnose na javno-privatna partnerstva.

¹⁵⁵ Precedentno pravo je izraz kojim se označavaju izvori prava koji se temelje na sudskim presudama ili odlukama odgovarajućih organa u konkretnim slučajevima. Precedentno pravo se razvilo iz običajnog prava, a u državama anglosaksonske tradicije predstavlja najvažniji izvor prava, dok su u zemaljama kontinentalne tradicije glavni izvor prava pisani zakoni, ali i u njima precedentno pravo postoji u obliku sudske prakse.

6.8.1. Interpretativno saopštenje Komisije o koncesijama u komunitarnom pravu
(eng. *Interpretative Communication of the Commission on Concessions under Community law*, 2000, OJ C 121/2)

Saopštenje ima tri poglavlja: Uvod, Definicija i opšti problem koncesija, i Režim koji se primenjuje na koncesije¹⁵⁶. Cilj Saopštenja jeste povećavanje transparentnosti u razjašnjavanju trenutnog zakonodavnog okvira u odnosu na koncesije, definisanje karakteristika koncesija i njihovih razlika u odnosu na javne ugovore, pojašnjavanje pravila i principa Ugovora o EU po pitanju koncesija, kao i pravila koja Direktiva 93/37/EEC o ugovorima za javne radove implicira kod koncesija za javne radove.

U Uvodu se ističe da je udeo privatnog sektora u obezbeđivanju infrastrukture i javnih servisa opadao nakon prve četvrtine 20. veka, jer je te poslove sve više preuzimala država. Međutim, 90-ih godina 20. veka, dolazi do ponovnog interesovanja za uključivanje privatnog sektora u javne poslove zbog nedostatka novca u budžetima vlada.

Komisija ističe da Ugovor o EU u članu 295 garantuje neutralnost u izboru javnog ili privatnog vršioca posla ili usluge. Stoga se naglašava da u infrastrukturnim projektima ili servisnim uslugama i javni i privatni sektor imaju jednak tretman kod naručioca posla (zemlje članice ili nekog nižeg nivoa javne uprave).

Drugi deo se zove Definicija i opšti problem koncesija. Prvo se stavlja do znanja da koncesije uopšte nisu definisane Ugovorom o EU. Jedinu pomen koncesija može se naći u već pominjanoj Direktivi 93/37/EEC o ugovorima za javne radove, koja govori o specifičnim odredbama za koncesije za javne radove. Druge forme koncesija ne obuhvataju ni ostale direktive o javnim ugovorima¹⁵⁷. To ne znači da koncesije nisu predmet pravila i principa Ugovora o EU. Njih regulišu zakoni država članica koji moraju biti usklađeni sa principima Ugovora o EU.

U drugom delu se razmatraju koncesije za javne radove i koncesije za usluge.

Definicija koncesija za javne radove bazirana je na definiciji ugovora za javne radove, koji se određuju kao ugovori između izvođača/ugovarača (eng. *Contractor*) i naručioca (eng. *Contracting authority*), a čiji je cilj izvođenje ili projektovanje (eng. *Design*) i izvođenje radova po zahtevima naručioca.¹⁵⁸ Iz toga se izводи definicija koncesije za javne radove kao ugovor istog tipa kao ugovor za javne radove, osim što se u slučaju

¹⁵⁶ Saopštenje EK je iz 2000. godine i u njemu se poziva na Direktivu 93/37/EEC iz 1993. Reč je o Direktivi o ugovorima za javne radove (eng. *Council Directive 93/37/EEC of 14 June 1993 concerning the coordination of procedures for the award of public works contracts*). Čitaoca ne treba da zbuni što se u poglavlju 6.7.1, koje govori o novijim Direktivama EK iz 2004, pominje Direktiva o ugovorima za javne radove, 2004/18/EC, koja govori o procedurama za dodelu ugovora za javne radove, snabdevanje i usluge (eng. *Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts*).

¹⁵⁷ Direktiva 92/50/EEC iz 1992. o procedurama dodele ugovora za javne usluge; Direktiva 93/36/EEC iz 1993. o procedurama dodele ugovora za javna snabdevanja i Direktiva 92/38/EEC iz 1993. o proceduri javne nabavke u sektorima vodosnabdevanja, energije, transporta i telekomunikacija.

¹⁵⁸ *Interpretative Communication of the Commission on Concessions under Community law*, 2000, OJ C 121/2, poglavlje 2.1.1

koncesije za javne radove javlja pravo eksploatacije predmeta koncesije, sa ili bez dodatnih nadoknada.

Upravo je pravo eksploatacije predmeta koncesije ono što čini razliku između ugovora i koncesija za javne radove. Koncesionar se ne naplaćuje od javnog partnera, kao u ugovoru o javnim radovima, već direktno od krajnjih korisnika predmeta koncesije. Tipičan primer koncesije za javne radove jeste izgradnja auto-puta, gde koncesionar finansira izgradnju, upravlja poslovanjem i naplaćuje korišćenje puta od korisnika.

Pravo eksploatacije povlači i drugačiju podelu rizika. Na koncesionaru je i rizik izgradnje i upravljanja. U slučaju da je bilo koji od tih rizika u ugovoru na strani javnog partnera, takav ugovor se ne može smatrati koncesijom za javne usluge, već ugovorom o javnim uslugama. Javnom partneru se dozvoljava da isplaćuje naknade koncesionaru (pored naplate od direktnih korisnika koje već ubira) u slučajevima kada država želi da održi socijalnu cenu usluge (npr. nisku putarinu), i tada javni partner može snositi deo operativnih troškova upravljanja predmetom koncesije, ali u pitanju su manji iznosi u odnosu na vrednost investicije. Takođe, država može npr. garantovati minimalan protok saobraćaja i preuzeti tako deo rizika potražnje za uslugom, u smislu plaćanja naknade koncesionaru ako promet opadne ispod minimuma. Ipak, ceo rizik gradnje i najveći deo rizika potražnje za uslugom (promet i naplata), tj. ekonomski i finansijski rizik, u koncesijama za javne radove leži na strani koncesionara, dok u ugovorima za javne radove sve rizike snosi javni sektor kao naručilac radova.

Za razliku od Direktive o ugovorima za javne radove (93/37/EEC), koja definiše koncesije za javne radove, Direktiva za ugovore o javnim uslugama (92/50/EEC) ne definiše koncesije za javne usluge.¹⁵⁹ Stoga EK u ovom Saopštenju (glavi 2.2) ističe da koncesije za usluge imaju isti kriterijum u njihovom određivanju kao i koncesije za javne radove, a to je načelo eksploatacije predmeta koncesije. Kao i u slučaju koncesija za javne radove, koncesije za usluge se razlikuju od ugovora za javne usluge kada izvođač (operator) snosi rizik uspostavljanja i eksploatacije usluge, kao i kada značajan deo prihoda ubira od korisnika usluge.

Primer problematike određivanja razlike između koncesije za usluge i ugovora za javne usluge jasnije se vidi u sudskom postupku EK i Italije, u slučaju *Lottomatica*. Naime, Država Italija je dala koncesiju na loto igru na sreću privatnoj firmi, koja je obezbedila softver. Međutim, EK je ocenila takav ugovor ništavim, jer koncesionar ne upravlja lutrijom, već država, tako da je rizik eksploatacije usluge na strani države i tada može biti reči samo o ugovoru za javne usluge, a ne koncesiji.¹⁶⁰

Saopštenje EK pravi razliku između koncesija za javne radove i koncesija za usluge u sledećem: ako je predmet ugovora o koncesiji izgradnja nekog objekta u ime javnog naručioca, EK smatra da je reč o koncesiji za javne radove. U slučaju da je u ugovoru o koncesiji posao izgradnje sporedan u odnosu na glavni predmet ugovora, ili se radi o upravljanju već postojećim sistemom ili objektom, EK smatra takav ugovor koncesijom za usluge. Generalno, EK smatra koncesijom, bez obzira na naziv istog u pojedinačnim nacionalnim zakonodavstvima, svaki ugovor između države ili njenog nižeg javnog entiteta u kom se trećoj partiji poverava celokupno ili delimično upravljanje uslugom,

¹⁵⁹ Council Directive 92/50/EEC of 18 June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts, Official Journal L 209, 24/07/1992 P. 0001 - 0024

¹⁶⁰ Case C-272/91 *Commission vs Italy (Lottomatica)*, ECR I-1409

koja bi inače bila odgovornost javnog sektora, a samim tim i odgovornost za upravljanje.

Sa druge strane, Saopštenje ne smatra koncesijom ugovore o dodeli ekonomskih aktivnosti koje neke članice EU smatraju koncesijama (npr. taksi koncesije, dozvole za otvaranje kioska ili kafića duž auto-puteva, ili ugovore koji se odnose na apoteke i benzinske pumpe. Takođe i ugovore za neekonomske aktivnosti kao što je obavezno obrazovanje ili socijalno osiguranje.

Treće poglavlje Saopštenja govori o režimu koji se primenjuje na koncesije. Kao što Direktiva za javne radove propisuje, poseban režim se primenjuje samo za koncesije za javne radove čija je vrednost jednaka ili veća od 5 miliona evra.¹⁶¹ Državama članicama se dopušta sloboda davanja koncesija po sopstvenim zakonima i procedurama, ali pod uslovom da budu u skladu sa odredbama komunitarnog prava - Ugovorom o EU i **principima koji proizlaze iz sudske prakse Evropskog suda pravde, a to su principi nediskriminacije, jednakog tretmana, transparentnosti i međusobnog priznavanja i proporcionalnosti.**

Saopštenje ističe da, iako Ugovor o EU ne pominje posebno javne ugovore i koncesije, obavezujuće odredbe institucionalizacije i garantovanja nesmetanog funkcionisanja jedinstvenog tržišta moraju se poštovati: zabrana nacionalne diskriminacije, oganičavanja slobode protoka robe, osnivanja preduzeća i pružanja usluga.¹⁶²

Princip jednakog tretmana podrazumeva da svaki potencijalni koncesionar mora biti unapred upoznat sa uslovima konkursa za dodelu koncesije, kao i da se uslovi moraju primenjivati na sve učesnike jednako po principima otvorenog nadmetanja.

Princip transparentnosti podrazumeva da svako javno telo koje želi da ponudi koncesiju mora to da učini transparentno i u skladu sa pravilima oglašavanja u EU, odnosno da oglašavanje mora da sadrži neophodne informacije koje omogućavaju potencijalnom koncesionaru da odluči da li ima interes da učestvuje na tenderu (predmet koncesije, priroda i okvir usluga koje se očekuju od koncesionara i kriterijumi selekcije i dodele koncesije).

Princip proporcionalnosti podrazumeva da svaki uslov koji postavlja javni sektor na tenderu za dodelu koncesije mora biti objektivan, neophodan i prikladan u odnosu na predmet koncesije.

Princip međusobnog priznavanja podrazumeva da članica koja dodeljuje koncesiju mora da prizna proizvode, usluge, tehničke specifikacije, sertifikate, diplome i tehničke specifikacije i kvalifikacije drugih učesnika iz drugih zemalja članica.

¹⁶¹ *Interpretative Communication of the Commission on Concessions under Community law*, 2000, OJ C 121/2, poglavlje 3.

¹⁶² Detaljnije o principima Ugovora o EU pisano je u glavi 6.5. Čitaoca ne treba da zbuni da se u Saopštenju uz svaki od principa Ugovora o EU navode drugačiji članovi Ugovora nego što su navedeni u glavi 6.5. Saopštenje je iz 2000. godine, pa se navode članovi iz Mastihtskog ugovora iz 1992, dok su u glavi 6.5 članovi iz Lisabonskog ugovora iz 2009. Međutim, u oba Ugovora o EU principi komunitarnog prava su isti.

Kada je reč o Direktivi za javne usluge¹⁶³, ona ne sadrži pravila za koncesije za javne radove, niti koncesije za javne usluge. Koja pravila će se primeniti, zavisi od prirode koncedenta. Ako koncesiju dodeljuje država ili javni entitet koji ne radi u nekom od četiri sektora koja obuhvata Direktiva za usluge, primenjuju se prethodno opisani principi Ugovora o EU, ili Direktiva o ugovorima za javne radove, ako je reč o koncesiji za javne radove. Ako je koncedent javni entitet iz jednog od četiri sektora Direktive za javne usluge, pravila i principi Ugovora o EU važe u svakom slučaju, i kad je u pitanju koncesija za javne radove, zato što Direktiva o ugovorima za javne radove ne pokriva koncesije u pomenutim sektorima, već samo koncesije za javne radove. Na kraju, ako je koncedent privatna firma, pravila Ugovora o EU i Direktiva o javnim nabavkama ne važe.

6.8.2 Zelena knjiga o JPP i komunitarnom pravu o javnim ugovorima i koncesijama (eng. *Green Paper on PPP and Community law on public contracts and concessions*, 2004, COM(2004)327)

Prvi zvanični dokument EU koji govori o JPP jeste Zelena knjiga, koju je EK objavila 2004. u nameri da pojasni status JPP u komunitarnom pravu i njihov odnos prema javnim ugovorima i koncesijama. Zelena knjiga o JPP ima tri poglavlja. Prvo je uvodno i govori o razvoju JPP i svrsi knjige, drugo je o ugovornim, a treće o institucionalnim JPP.¹⁶⁴

Na samom početku ističe se da termin JPP nije definisan na nivou EU i da Zelena knjiga objašnjava fenomen JPP iz perspektive zakonodavstva EU o javnim ugovorima i koncesijama.¹⁶⁵ Jasno je da se termin JPP odnosi na oblike saradnje javnog i privatnog sektora sa ciljem osiguravanja finansiranja, izgradnje, obnove, upravljanja ili održavanja infrastrukture, ili pružanja usluga. JPP sadrži karakteristične elemente: dugoročne ugovore, privatno finansiranje, ulogu privatnog partnera u planiranju, izgradnji i upravljanju projektom i podelu rizika.¹⁶⁶

Osnovni razlozi pojavljivanja JPP jesu budžetska ograničenja, ali i bolji menadžment privatnog sektora i naprednija tehnička rešenja. U svakom slučaju, neophodno je proceniti vrednost za novac JPP u odnosu na tradicionalne načine finansiranja. U tu svrhu neke države su formirale posebna tela za koordinaciju i promociju JPP.¹⁶⁷ Sama Evropska komisija objavila je 2000. godine Interpretativno saopštenje o koncesijama u komunitarnom pravu, o čemu govori prethodno poglavlje, a dalje se ukazuje i na nove Direktive iz 2004, kojima se uvodi konkurentni dijalog.¹⁶⁸ Međutim, regulacija o odabiru privatnih partnera u JPP ostala je i dalje nehomogenizovana, što je nastavilo da izaziva nesigurnost na tržištu javnih usluga u EU. Kao inicijativu za rešavanje tog problema, Evropski parlament je pozvao Komisiju da izradi nacrt Direktive sa ciljem

¹⁶³ U Saopštenju je to Direktiva 93/38/EEC po Mاستrihtskom, odnosno *Services Directive* 2004/17/EC po Lisabonskom ugovoru, kako se navodi u glavi 6.5. Reč je o istoj Direktivi za ugovore u sektorima vodosnabdevanja, energije, transporta i telekomunikacija, koja se naziva i Komunalnom direktivom (eng. *Utilities Directive*).

¹⁶⁴ O svakom delu Zelene knjige u ovom radu postoje posebna poglavlja, tako da će prikaz Zelene knjige biti skoncentrisan na informacije kojih nema u drugim dokumentima EK ili ovom radu.

¹⁶⁵ *Green Paper on PPP and Community law on public contracts and concessions*, 2004, COM(2004)327, poglavlje 1.2, tačka 8.

¹⁶⁶ Opširnije o karakteristikama JPP u poglavlju 3.

¹⁶⁷ Opširnije u poglavlju 5.1

¹⁶⁸ Opširnije u poglavlju 6.4

uvođenja homogenih pravila u sektoru JPP. U kontekstu Strategije za unurašnje tržište od 2003-2006¹⁶⁹, EK je najavila da će objaviti Zelenu knjigu o JPP i komunitarnom pravu o javnim ugovorima i koncesijama, kako bi se pokrenula rasprava o JPP i utvrđivanju jasnijih pravila igre u ovoj oblasti.

Zato je **svrha Zelene knjige** određivanje pravila prilikom dodele JPP privatnim partnerima i postizanje otvorenijeg pristupa JPP u tržišnom nadmetanju u transparentnijem pravnom okruženju.¹⁷⁰ Predlaže se početno razlikovanje ugovornih i institucionalnih JPP.¹⁷¹

Drugo poglavlje Zelene knjige govori o ugovornim JPP i komunitarnom pravu o javnim ugovorima i koncesijama. Razlikuje se koncesija od PFI modela.¹⁷² Prvo se razmatra dodela ugovora za javne radove ili usluge u svetlu postojećih Direktiva, sa posebnim osvrtom na konkurentni dijalog,¹⁷³ a zatim postupak dodele koncesije.¹⁷⁴ Komisija zaključuje da se pravila koja proizlaze iz Ugovora o EU i Direktiva mogu sažeti u sledećim obavezama: utvrđivanje pravila o odabiru privatnog partnera, transparentno oglašavanje i pravila odabira koncesionara, uvođenje načela jednakog postupanja prema svim učesnicima na tenderu i nediskriminatorski odabir na osnovu objektivnih kriterijuma. Ovi principi prava Zajednice ne uključuju koordinaciju zakonodavstva članica. Samo Španija, Italija i Francuska imaju posebne zakone o dodeli koncesija. Takva situacija doprinosi pravnoj nesigurnosti potencijalnih koncedenata i povećavanju troškova organizacije koncesionih projekata. Zato Komisija predlaže izradu predloga zakona u cilju koordinacije postupaka za dodelu koncesija u EU.¹⁷⁵

U poglavlju 2.2 Zelene knjige obrađuje se praksa privatne inicijative u sklapanju JPP aranžmana. U takvim slučajevima privatni sektor ima pravo da predlaže projekte JPP javnom sektoru. Komisija zaključuje da ovakvi postupci posebno moraju biti transparentni, kako ne bi došlo do favorizovanja pojedinačnih partnera, pogotovo zbog mogućnosti subvencionisanja inicijatora JPP od strane javnog partnera.

Dalje se analizira faza koja sledi nakon odabira privatnog partnera. Sekundarno zakonodavstvo EU o javnim ugovorima i koncesijama odnosi se na fazu dodele ugovora, dok faza nakon odabira privatnog partnera nije regulisana. Ugovorne odredbe koje se odnose na fazu sprovođenja JPP predmet su nacionalnih zakonodavstava, ali moraju biti u skladu sa načelima Ugovora o EU u principima jednakog tretmana i transparentnosti. U tom kontekstu, pomenuti principi su važni u proceni trajanja ugovora i raspodeli rizika, tako da pitanja trajanja i rizika moraju biti deo poziva na tender, kako bi potencijalni ponuđači mogli da ih uzmu u obzir prilikom pripremanja svojih ponuda. Nakon dodele ugovora, pravo EU odbacuje mogućnost izmene ugovora bez raspisivanja novog tendera, osim u slučajevima neprofitnih aktivnosti.

¹⁶⁹ *Strategy for the internal market, Priorities 2003-2006*, COM (2003) 238 final

¹⁷⁰ *Green Paper on PPP and Community law on public contracts and concessions*, 2004, COM(2004)327, poglavlje 1.3, tačka 18.

¹⁷¹ Opširnije u poglavlju 4.

¹⁷² Koncesije i PFI model detaljnije obrađuju poglavlja 4.5 i 4.6

¹⁷³ O Direktivama o dodeli javnih ugovora detaljnije u poglavlju 6.7, a konkurentnom dijalogu u poglavlju 6.4

¹⁷⁴ O koncesijama u zakonodavstvu EU detaljnije u poglavljima 6.5 i 6.7.1

¹⁷⁵ *Green Paper on PPP and Community law on public contracts and concessions*, 2004, COM(2004)327, poglavlje 2.1, tačka 35.

U slučajevima podugovaranja, Komisija ističe da koncesionar mora sklopiti podugovore u toku tenderske procedure, tako da u ponudi budu vidljivi svi podgovori sa trećim licima. U slučaju koncesija za javne radove čija vrednost prelazi 5 miliona evra, koncedent može tražiti od koncesionara da unapred sklopi podgovore za najmanje 30% ukupne vrednosti posla.

Treće poglavlje Zelene knjige govori o institucionalnim JPP - IJPP. ¹⁷⁶ Prednost IJPP za javni sektor jeste veća kontrola projekta kroz prisustvo u telima koja donose odluke. Zelena knjiga razlikuje dva načina uspostavljanja IJPP: formiranjem zajedničkog preduzeća, ili kada već postojeće javno preduzeće kontroliše privatni partner.

Pravo EU o javnim ugovorima i koncesijama ne primenjuje se pri osnivanju privrednih društava mešovitoг kapitala, ali ako se takva društva osnivaju radi poslova koji potpadaju pod javne ugovore ili koncesije, moraju se poštovati načela prava EU o dodeli javnih ugovora, kao i sva četiri principa koja proizlaze iz Ugovore o EU. Uslovi kojima se reguliše stvaranje zajedničkog preduzeća moraju se jasno utvrditi prilikom objavljivanja tendera za poslove koji se žele poveriti privatnom partneru. Ovi uslovi ne smeju kršiti slobodu pružanja usluga, udruživanja i ne smeju biti nesrazmerni projektnom cilju. Privatni partner ne sme biti u privilegovanom položaju u mešovitom telu u smislu da može rezervisati za sebe određene poslove u budućem JPP bez prethodnog nadmetanja u tenderskom postupku.

Pravo EU se takođe ne primenjuje ni u slučajevima preuzimanja privrednih društava, što je slučaj u IJPP kada privatni partner kontroliše javno preduzeće. Međutim, u skladu sa članom 43 Ugovora o EU o slobodi osnivanja, ako javno telo prenosi trećoj strani svoj udeo kojim se omogućava uticaj na usluge koje su u nadležnosti države, odredbe o slobodi udruživanja moraju biti u skladu sa načelima transparentnosti i jednakog postupanja, kako bi se obezbedilo da svaki potencijalni privatni partner ima jednak pristup obavljanju aktivnosti koje su do osnivanja mešovitoг tela bile rezervisane za javno telo. Suština je da se ne dozvoli da takav prenos kapitala predstavlja prikriveno favorizovanje dodele poslova unapred dogovorenom privatnom partneru kroz ugovore koji potpadaju pod javne ugovore ili koncesije.

Na kraju Zelene knjige, Komisija poziva sve zainteresovane stranke da dostave odgovore na 22 postavljena pitanja o JPP.

¹⁷⁶ Detaljnije o IJPP u poglavlju 4.7

6.8.3 Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Veću, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona o JPP i komunitarnom pravu o javnim nabavkama i koncesijama (eng. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the PPP and Community law on Public Procurement and Concessions*, 2005, COM(2005)569)

Saopštenje nakon uvodnog izlaganja razmatra ključna pitanja o mogućoj nadgradnji zakonodavstva EU o pitanjima JPP, treći deo se bavi koncesijama, a četvrti IJPP.

U **uvodu** se ističe da se, godinu dana nakon objavljivanja Zelene knjige, Evropska komisija obratila Evropskom parlamentu, Veću, Ekonomskom i socijalnom komitetu i Regionalnom komitetu, novim Saopštenjem o JPP i komunitarnom pravu o javnim nabavkama i koncesijama. Povod za ovo Saopštenje je rasprava o JPP koja je pokrenuta Zelenom knjigom. Komisija je primila gotovo 200 dopisa sa komentarima, primedbama i predlozima na temu JPP koje je pokrenula Zelena knjiga. Evropski ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona razmatrali su i usvojili mišljenja o Zelenoj knjizi, a u maju 2005, objavljen je izveštaj o analizi svih pristiglih komentara.¹⁷⁷ Stoga je cilj ovog Saopštenja objavljivanje zaključaka do kojih se došlo nakon razmatranja komentara na Zelenu knjigu, ali uz uzimanje u obzir i sudske prakse Evropskog suda pravde o slučajevima JPP. Na taj način će Komisija saznati da li ima potrebe da se poboljša postojeći zakonski okvir EU u odnosu na javne nabavke i koncesije, a samim tim i na JPP.

Drugi deo Saopštenja bavi se nerešenim pitanjima o JPP u odnosu na postojeći pravni okvir EU. Razmatrajući komentare na Zelenu knjigu, Komisija je zaključila da dopunu zakonodavstva EU u smislu poboljšanja pravne sigurnosti zahtevaju dve oblasti: dodela koncesija i formiranje IJPP, o čemu će se posebno baviti u 3. i 4. poglavlju Saopštenja. Značajno interesovanje primećeno je i za pitanja o konkurentnom dijalogu, koji je uveden Direktivom 2004/18/EC, specijalno namenjenom za procese dodele kompleksnih javnih ugovora.¹⁷⁸ Glavne zamerke odnose se na zaštitu intelektualne svojine i ograničavanje uloga koje potencijalni ponuđači moraju da uplate za učešće u takvoj vrsti tendera. Komisija obećava da će na svojoj internet stranici objaviti pojašnjenja odredbi o konkurentnom dijalogu,¹⁷⁹ a u saradnji sa Evropskom investicionom bankom osnovati ekspertske centar za JPP.¹⁸⁰

Treći deo govori o koncesijama. Većina komentara na Zelenu knjigu u vezi sa koncesijama upućuje na potrebu konzistentnijeg pravnog okruženja u dodeli koncesija. To mogu da urade samo tela EU, da bi se izbeglo područje neusaglašenih i nepotpunih nacionalnih zakonodavstava u polju koncesija, pogotovo kod novih članica.¹⁸¹ To se

¹⁷⁷ Commissions of the European Communities, SEC(2005) 629, Commission staff working paper- *Report on the public consultation on the Green paper on PPPs and Community law on public contracts and concessions*, Brussels 3.5.2005.

¹⁷⁸ Opširnije o konkurentnom dijalogu u poglavlju 6.4.4

¹⁷⁹ EC: *Explanatory note- Competitive dialogue- classic directive*, 2005.

¹⁸⁰ EPEC - European PPP Expertise Center, osnovan je 2011.

¹⁸¹ Koliko je zakonodavni okvir po pitanjima koncesija loš, govori originalni tekst u poglavlju 3.2. Saopštenja EK i izbor reči kojima EK opisuje stanje u zakonodavstvu članica vezano za koncesije: *Private stakeholders particularly underlined that only EU level action could provide such legal certainty avoiding at the same time the problems posed by the patchwork* ("krpež", podvukao aut.) *of national legislation, especially with regard to the new Member States which need private finance most.*

može uraditi na dva načina: objavljivanjem neobavezujućeg vodiča, ili donošenjem zakonske regulative koja precizira obaveze koje proizlaze iz opštih principa Ugovora o EU.

Neobavezujući vodič već postoji - to je Interpretativno saopštenje Komisije o koncesijama u komunitarnom pravu¹⁸² iz 2000. godine, koje je analizirano u poglavlju 6.8.1. Međutim, komentari Zelene knjige ukazuju da se u Saopštenju ne preciziraju na jasan način principi Ugovora o EU u dodeli koncesija. Komisija zaključuje da Saopštenje samo po sebi ne može biti od velike koristi kao tumačenje zakona EU, jer su i sami zakoni neprecizni, i da bi eventualna nadgradnja Saopštenja iz 2000. verovatno bila uzaludna u pokušaju da se poboljša pravna sigurnost po pitanju dodele koncesija.

Zaključak Komisije je da bi bolje bilo da se pokrene zakonodavna inicijativa o regulisanju procedure dodele koncesija.

Četvrti deo govori o IJPP. Komentari Zelene knjige izražavaju najurgentniju potrebu za pojašnjenjima o primeni pravila o javnim nabavkama EU u odnosu na formiranje IJPP. U praksi su IJPP neprimenjiva upravo zbog straha potencijalnih partnera da se nakon formiranja IJPP ne pokaže da proces nije u saglasnosti sa zakonima EU. Komisija smatra da je u ovom trenutku najkorisnije objavljivanje Saopštenja o IJPP, koje ne postoji, ali izražava i bojazan da će i to Saopštenje biti nedovoljno kao i ono o koncesijama.

6.8.4 Interpretativno saopštenje o primeni komunitarnog prava u javnim nabavkama i koncesijama prema IJPP (eng. *Interpretative Communication on the application of Community law on public procurement and concessions to IJPP*, 2008, C(2007)6661)

Tri godine nakon Saopštenja Komisije o JPP i komunitarnom pravu o javnim nabavkama i koncesijama iz 2005, u kom je obećano posebno Saopštenje o IJPP, Komisija je objavila i taj dokument. **Saopštenje ima uvodni deo i dva dela koja govore o postupku osnivanja i fazi nakon osnivanja IJPP.**

U uvodu se podseća da Komisija smatra IJPP kao kooperaciju između javnog i privatnog partnera koja uključuje osnivanje novog preduzeća mešovitog kapitala u cilju sprovođenja javnih ugovora ili koncesija. Udeo privatnog partnera u IJPP sastoji se (pored učešća u kapitalu) u aktivnom učestvovanju u realizaciji ugovorenih poslova i upravljanju javno-privatnim preduzećem. IJPP se ne može smatrati prosto unošenje kapitala privatnih investitora u javno preduzeće. Kao što je zaključeno u prethodnom Saopštenju, postoji pravna neuređenost pitanja IJPP, što dovodi do oklevanja i u javnom i u privatnom sektoru kada je u pitanju pravljenje takvog ugovornog aranžmana. Komisija naglašava da Saopštenje ne donosi nikakava nova pravila, već da izražava Komisijino shvatanje Ugovora o EU, Direktiva o javnim nabavkama i sudske prakse Evropskog suda pravde, koji je jedina instanca čija interpretacija komunitarnog prava ima pravno obavezujuće značenje i važnost.

Drugi deo Saopštenja govori o procesu osnivanja IJPP. Iako u komunitarnom pravu ne postoje posebne odredbe o osnivanju IJPP, u svim poljima javnih nabavki i koncesija, kao i u svim slučajevima kada javno preduzeće želi da poveri neku ekonomsku aktivnost trećoj strani, važe principi jednakog tretmana, zabrane

¹⁸² *Interpretative Communication of the Commission on Concessions under Community law*, 2000, OJ C 121/2

diskriminacije po osnovu nacionalnosti i slobode osnivanja i pružanja usluga.¹⁸³ Takođe, iz osnovnih principa Ugovora o EU (čl. 43 i 49), proizlaze i principi transparentnosti, međusobnog uvažavanja i proporcionalnosti. Činjenica da IJPP predstavljaju zajedničko preduzeće javnog i privatnog partnera ne može ni u kom slučaju da izuzme obavezu javnog partnera da poštuje pravila dodele javnih ugovora po principima prava zajednice. Isto tako, učešće privatnog partnera u kapitalu zajedničkog preduzeća (čak i kada je manjinsko), ne može ni u kom slučaju da se posmatra kao interni odnos (eng. *In-house relationship*)¹⁸⁴ između javnog i privatnog partnera. U tom slučaju bi se zaobišao zakon o javnim nabavkama pri dodeli javnih ugovora.

Proces sklapanja IJPP je dvojak: formiranjem novog preduzeća udruženog privatnog i javnog kapitala i dodelom javnog ugovora ili koncesije tom novom preduzeću, ili učešćem privatnog partnera u već postojećem javnom preduzeću koje je već dobilo interni javni ugovor ili koncesiju. Komisija ne smatra praktičnom duplu tendersku proceduru - jedan tender za formiranje IJPP, a drugi za dodelu koncesije ili javnog ugovora javno-privatnom preduzeću. Preporuka Komisije o formiranju IJPP jeste da se u jednoj tenderskoj proceduri izabere i privatni partner za buduće zajedničko preduzeće i da se dodeli javni ugovor ili koncesija zbog koje se i sklapa IJPP.

Pravni osnov selekcije privatnog partnera u formiranju IJPP zavisi od vrste posla. Ako je u pitanju javni ugovor koji pokrivaju Direktive o javnim nabavkama, procedura odabira privatnog partnera određena je Direktivama. Ako je u pitanju koncesija za javne radove, javni ugovor koji nije u potpunosti pokriven Direktivama, koncesija za usluge, ili javni ugovor koji ne pokrivaju Direktive, procedura mora biti u saglasnosti sa principima Ugovora o EU.

Ako formiranje IJPP uključuje dodelu ugovora privatnom partneru koji u potpunosti pokriva Direktiva za javne radove (2004/18/EC), koristi se otvoreni, restriktivni, pregovarački postupak ili konkurentni dijalog.¹⁸⁵

Da bi se ispunili principi transparentnosti i jednakog tretmana Ugovora o EU, javni partner mora da objavi poziv za tender sa kriterijumima selekcije i dodele ugovora za osnivanje budućeg IJPP. Poziv za formiranje IJPP mora da sadrži podatke o javnom ugovoru ili koncesiji zbog koje se traži privatni partner za osnivanje IJPP, dužinu trajanja javnog ugovora ili koncesije, statut i odredbe budućeg zajedničkog preduzeća, akcionarski ugovor i druga pravna sredstva kojima se regulišu odnosi partnera u IJPP. Statut i ostala osnivačka dokumenta bi trebalo da sadrže klauzulu moguće promene privatnog partnera tokom funkcionisanja IJPP.

Treći deo Saopštenja govori o fazi nakon osnivanja IJPP. Nakon osnivanja IJPP nije dozvoljeno aneksima dodavati nove poslove ili usluge već ugovorenom javnom ugovoru ili koncesiji koja je predmet sklapanja IJPP bez raspisivanja novog tendera. Izuzeci su u slučajevima nepredviđenih okolnosti koje nemaju veze ni sa jednim partnerom u IJPP, ili ako su izmene opravdane po osnovama javne politike, javnog zdravlja ili bezbednosti (član 46 Ugovora o EU).

¹⁸³ Detaljnije o osnovnim principima Ugovora o EU u poglavlju 6.5

¹⁸⁴ U internom odnosu, tj. javnoj nabavci koja ima interni (eng. *In-house*) karakter, zakon o javnim nabavkama se ne primenjuje.

¹⁸⁵ O procedurama javnih nabavki detaljnije u poglavlju 6.4

6.8.5 Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Veću, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona: mobilisanje privatnih i javnih investicija u cilju oporavka i dugoročnih strukturnih promena: razvoj JPP-a (eng. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing PPPs*, 2009, COM(2009)615)

Za razliku od prethodna četiri Saopštenja EK, poslednje iz 2009. se ne bavi interpretacijama i iznošenjem stavova EK prema komunitarnom pravu, već predstavlja svojevrsno sagledavanje trenutne situacije ekonomije u EU, finansijske krize i njenog uticaja na odnose javnog i privatnog sektora i uopšte infrastrukturna ulaganja, kao i predloge mera koje bi poboljšali aktivnosti na tržištu JPP.

Saopštenje ima četiri odeljka, ne računajući uvodno i zaključno poglavlje, u kojima se razmatra efektivnost JPP, doprinos EU projektima JPP, razlozi relativno slabe zastupljenosti JPP i predlozi mera kojima bi se poboljšao broj JPP.

U **uvodu** Komisija konstatuje finansijsku krizu koja je pogodila EU i ulogu JPP u razvoju infrastrukture. JPP donose svež kapital u sve tanje budžete članica, efikasniji menadžment privatnog sektora i na taj način doprinose razvoju infrastrukture i javnih usluga. U Evropskom ekonomskom programu oporavka¹⁸⁶ uloga JPP posebno je značajna u poljima borbe protiv klimatskih promena, podršci održivog transporta, razvoju zdravstvene zaštite koja bi bila istovremeno dostupna i kvalitetna, razvoju najznačajnijih istraživačkih projekata kao što je Zajednička tehnološka inicijativa (eng. *Joint Technology Initiative*), koja je osmišljena da obezbedi Evropi leadersko mesto u strateškim tehnologijama. Usled krize opao je broj JPP za 30% od 2008 do 2009, zato u uvodnom delu Komisija zaključuje da su potrebni novi načini za podršku i razvoj JPP.

Drugi deo govori kada i zašto JPP mogu biti efikasna. Iako čine svega nekoliko procenata ukupnih investicija u javnom sektoru,¹⁸⁷ dosadašnja praksa je nesumnivo pokazala prednosti JPP:

- Brža realizacija projekata, uz kraće vreme isporuke i sa manjim sredstvima.
- Veća isplativost i bolja produktivnost radnika.
- Rasterećenje budžeta za skupe infrastrukturne projekte.
- Podela rizika koja smanjuje troškove za javni sektor.
- Veća inovativnost zbog učešća preduzetnijeg privatnog sektora.
- Razvoj tržišta učešćem privatnih kompanija u javnim poslovima.
- Privatni kapital pomaže u prevazilaženju raskoraka između javnog sektora i restriktivnih budžeta sa jedne strane i potrebama za infrastrukturnim ulaganjima sa druge strane.

Treći deo govori o doprinosu Evropske unije projektima JPP. U finansijskoj krizi koja pogađa i javni sektor i čini teže dostupnim dugoročno zaduživanje privatnom

¹⁸⁶ *European economy recovery plan* (COM(2008)800) je dokument EK iz 2008, kojim se predstavlja niz mera oporavka EU iz krize. Plan podrazumeva izdvajanje 200 milijardi evra za podsticanje potrošnje, ulaganje u energetska efikasnost i čiste tehnologije, administrativnu efikasnost i socijalnu zaštitu.

¹⁸⁷ Komisija se poziva na globalno Siemens-ovo istraživanje iz 2007, po kom JPP čine 4% javnih investicija. (*Saopštenje*, glava 2, fusnota 9)

sektoru, EU preko strukturnih fondova, EIB-a i TEN-T-a¹⁸⁸ obezbeđuje finansiranje JPP projekata. Takođe, preko zakonodavstva EU, obezbeđuje pravni okvir za funkcionisanje JPP. U prošlosti, JPP ugovori su se koristili kao način prikrivanja troškova u budžetu, jer se nisu knjižili na rashodnoj strani. Zato je Eurostat 2004. doneo pravila knjiženja JPP¹⁸⁹ koja definišu kada se JPP knjiži kao dug, a kada ne. Jedino kada je finansijski rizik i rizik tražnje na strani privatnog partnera, JPP projekat ne mora ući u rashodnu stranu budžeta. Iste godine je EK objavila dve Direktive o javnim nabavkama (za javne radove i javne usluge)¹⁹⁰, čime je pravno regulisala oblast dodele javnih ugovora. Iako koncesije za usluge ne obuhvataju pomenute Direktive o javnim nabavkama, prema brojnim presudama ECJ, na njih se primenjuju principi transparentnosti i jednakog tretmana Ugovora o EU.

Komisija dalje ističe ulogu programa EU pod nazivom Zajednička tehnološka inicijativa (eng. *Joint Technology Initiative - JTI*). Ona počiva na članu 171 Ugovora o EU, koji dozvoljava zajednici da uspostavlja zajednička preduzeća u cilju istraživanja i tehnološkog razvoja na nivou zajednice. JTI program se koristi u oblastima gde nacionalni programi nisu dovoljni: inovativna medicina, aeronautika, gorivne ćelije i hidrogen, nanoelektronika i integrisani kompjuterski sistemi. JTI raspolaže budžetom od 1-3 milijarde evra do 2017. Učešće javnog sektora u prve tri oblasti pokriveno je fondom, dok u poljima nanoelektronike i kompjuterskih sistema u projektima učestvuju i članice sa delom budžeta iz svojih fondova. U svih pet oblasti mogu učestvovati privatni partneri sa delom operativnih troškova. Ovakvi projekti omogućavaju multinacionalna istraživanja u oblastima od velikog interesa za konkurentnost EU u svetskoj industriji; integrisanje i internacionalizaciju pitanja od opštedruštvenog značaja: alternativni izvori energije, energetska efikasnost, efikasniji transport, borba protiv klimatskih promena, kvalitetnija i dostupnija zdravstvena zaštita; objedinjavanje fragmentarnih nacionalnih projekata na istu temu u jedinstvene projekte sa većim budžetima i ekspertizom i privlačenje privatnog sektora, njegovog znanja i inovativnosti, uz podelu rizika.

JPP mogu biti delom finansirana iz strukturnih fondova EU. Inicijative za kombinovanje JPP sa strukturnim fondovima EU mogu biti adresirane na sledeće fondove:

- **JASPERS** (eng. *Joint Assistance to Support Projects in European Regions*), projektno odeljenje osnovano sa EIB i EBRD koje pruža asistenciju za bilo koju fazu JPP ili infrastrukturnog projekta;
- **JESSICA** (eng. *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), za urbana JPP integrisana u planove urbanog razvoja;
- **JEREMIE** (eng. *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*), kao podrška osnivanju malih i srednjih preduzeća.

JPP podržava i Evropska investiciona banka - EIB. Od kraja 80-ih godina 20. veka, EIB je podržala JPP, posebno u oblasti transporta, sa preko 30 milijardi evra

¹⁸⁸ Trans European Transport Network, projekat EK o sveobuhvatnoj transportnoj mreži EU.

¹⁸⁹ Eurostat News Release 18/2004: *Treatment of public-private partnerships and ESA95 Manual on government deficit and debt 2004 Edition: Chapter on Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships)*.

¹⁹⁰ Više o Direktivama za javne nabavke u poglavlju 6.7

kredita. Takođe je i glavni finansijer TEN-T-a¹⁹¹, sa 14% udela u finansiranju svih TEN-T projekata od 2007-2013. EIB je, uz EK, i osnivač EPEC-a, ekspertskog centra EU za JPP.

U okviru TEN-T projekta EU postoje posebni instrumenti, razvijeni kao podsticaji za JPP aranžmane.

Prvi je LGTT (eng. *Loan Guarantee Instrument for Ten-T Projects*), koji je bankarska garancija za kredite privatnih partnera u JPP. Garancije imaju namenu da delom pokrivaju rizik tražnje u početnom periodu eksploatacije projekata vezanih za saobraćaj. U takvim projektima rizik isplativog nivoa prometa saobraćaja najveći je na početku puštanja projekta u rad. Taj rizik je na strani privatnog partnera i zbog toga privatnom sektoru otežava upuštanje u JPP aranžmane u saobraćajnoj infrastrukturi. LGTT garancije privatnim partnerima daje EIB.¹⁹²

Drugi instrument je donacija za troškove izgradnje (eng. *Construction cost based grant*). Njen cilj je da motiviše javnog partnera da uđe u JPP aranžman radije nego u klasično javno finansiranje. Grant iznosi 30% ukupnog troška izgradnje i daje se javnom partneru da pokrije obaveze prema privatnom partneru nakon završetka projekta. Na taj način se olakšava ulazak u JPP aranžmane javnom sektoru, dok rizik ostaje na strani privatnog partnera.

Treći instrument je obezbeđivanje rizičnog kapitala kroz namenski infrastrukturni fond, koji bi 1% TEN-T budžeta (oko 80 miliona evra) investirao u JPP projekte.

Osim kreditnih instrumenata, EIB i EK su 2007. godine osnovali i Odeljenje za finansiranje podele rizika (eng. *The Risk Sharing Finance Facility - RSFF*). Ono podržava JPP u poljima istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija preko garancija i kreditnih olakšica.¹⁹³

Četvrti deo Saopštenja govori o razlozima zbog kojih JPP nisu postigla svoj pun potencijal. Usled finansijske krize, razvoj JPP je stopiran usled uvećanja cene zaduživanja za JPP projekte kao posledica krize na kreditnom tržištu, značajno smanjenim rokovima otplate kredita (sa 25-30 na 7-10 godina), kao i dostupnosti kapitala tek nakon završetka procesa javne nabave. Neke članice su smanjile ili privremeno zamrzle JPP programe, druge su uvele mere podrške kroz modele državnih garancija (Franciska, Belgija, Portugal), dok su treće (Britanija, Nemačka i opet Francuska) osnovale agencije za kontrolu duga javnog sektora. Neke članice su modifikovale pravila javnih nabavki, koja su najčešće komplikovanija od primarnog zakonodavstva EU. Da bi se povećala javna potrošnja tokom krize, Evropsko Veće je pozvalo EK 2008. da podrži korišćenje ubrzanih procedura tokom 2009. i 2010.¹⁹⁴ Komisija je 2009. objavila i Privremeni okvir za državne mere podrške dostupnosti finansiranja¹⁹⁵, koji sadrži niz odredbi za podsticanje JPP kroz dozvole

¹⁹¹ TEN-T je skraćenica od Trans European Transport Networks – transevropska transportna mreža. Predstavlja plan EK iz 1990. o širenju transportne mreže puteva, železnice i rečnih pravaca u EU.

¹⁹² Detaljnije o LGTT garancijama na sajtu EU: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-12_fi.htm?locale=en, (pristupljeno 12.12.2013.)

¹⁹³ Više o RSFF na sajtu EIB: <http://www.eib.org/products/rsff/>, (pristupljeno 12.12.2013.)

¹⁹⁴ IP/08/2040, više na sajtu EU: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-2040_en.htm, (pristupljeno 13.12.2013.)

¹⁹⁵ EK: *Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance*, OJ C 83, 7.4.2009. p. 1.

članicama da intervenišu kada opšte mere državne intervencije na tržištu u krizi nisu dovoljne.

Peto poglavlje donosi mere EK u budućnosti koje bi poboljšale JPP. Komisija želi da stvori efektivniji kooperativni okvir između javnog i privatnog sektora. Tela pri EU koja se bave JPP (EPEC npr.), finansijski instrumenti i regulativni okvir EU i uloga EIB su sa jedne strane, dok glavna uloga leži u članicama i njihovoj posvećenosti i volji da revidiraju svoja nacionalna zakonodavstva da bi omogućile brži razvoj JPP. Komisija će preduzeti sledeće korake: poboljšaće pristup finansiranju JPP kroz fondove i saradnju sa EIB; pojednostaviće proceduru javnih nabavki; osiguraće odgovarajući tretman duga i deficita u JPP kroz unapređenje računovodstvenih pravila pri tretmanu JPP; poboljšaće informativni i ekspertski potencijal svojih tela objavljivanjem vodiča za JPP; pilot projekata kao modela dobre prakse; razvijaće EPEC kao centar JPP ekspertize i asistencije i u saradnji sa članicama će izvršiti analizu njihovih nacionalnih zakonodavstava, kako bi se otklonile prepreke u uspostavljanju JPP.

U zaključku Saopštenja sumira se 5 ključnih akcija EK kako bi se osigurala dugoročnost JPP aranžmana kao značajnog faktora razvoja infrastrukture u EU: formiranje radne grupe za JPP; povećavanje dostupnosti finansiranja JPP u saradnji sa EIB, revizija postojeće regulative da bi se osiguralo da nema diskriminacije u alokaciji javnih fondova, stvaranje efektivnijeg okvira za inovacije i razmatranje predloga za formiranje zakonskog instrumenta za koncesije.

6.8.6 Kohezioni i strukturni fondovi EU i JPP

JPP se obično temelji na prihodima od krajnjih korisnika. Projekat je održiv ako privatni partner u celosti finansira ulaganje, a prihodi od korisničkih naknada su dovoljni da isplaćuju obaveze prema javnom partneru i kreditorima i da obezbede dodatni profit. Kada to nije slučaj i kada javni partner mora da osigura finansijsku podršku na početku ili tokom trajanja projekta da bi se obezbedila finansijska održivost, tada postoji mogućnost da se koriste nepovratna sredstva EU za projekte JPP.

Evropska komisija je objavila smernice o pravnim i metodološkim pitanjima korišćenja fondova EU u JPP o čemu je bilo reči u prethodnoj glavi.¹⁹⁶

Glavna pitanja kombinovanja fondova EU sa JPP obuhvataju:

- 1. Objašnjenje uslova koji propisuju ko ima pravo na finansiranje nepovratnim sredstvima EU u slučaju JPP i način određivanja iznosa sredstava za određeno JPP:**
 - Nepovratna sredstva EU mogu da pokriju do 85% troškova koji ispunjavaju uslove finansiranja. Javni partner je dužan da obezbedi 15% učešća u projektu.

¹⁹⁶ Više o fondovima EU i JPP u : EC: *Guide to cost benefit analysis of investent project*, 2008.; *Guidelines for successful PPPs*, 2003.; PricewaterhouseCoopers: *Hybrid PPPs: Levering EU funds and private capital*, 2006; Hugh Goldsmith: *Combining PPP with EU Grants*, 2007; JASPERS: *Combining EU grant funding with PPP for infrastructure*, 2010. i *Combining EU grant funding with PPP*, 2008.

- Ako postoje prihodi od korisničkih naknada u JPP, oni se odbijaju od iznosa nepovratnih sredstava EU u visini neto doprinosa. Neto doprinos je doprinos umanjen za troškove poslovanja i održavanja.
- Korisnik sredstava EU može biti javni naručilac ili DPN (SPV).

2. Objašnjenje postupaka i rokova za podnošenje prijava za finansiranje iz fondova EU:

- Odobravanje sredstava pre nadmetanja za JPP. Ovaj pristup ima prednost jer će svi aspekti dodele nepovratnih sredstava biti analizirani pre nego što postanu faktor u tenderskom postupku, što opet zahteva pažljivo ustrojavanje projekta pre nadmetanja, a to je najbolji pristup sa ili bez konkurisanja za nepovratna sredstva.
- Odobravanje sredstava nakon odabira ponuđača za JPP. Ovaj pristup se preporučuje u slučajevima kada se rezultati postupka nadmetanja za JPP moraju razjasniti kako bi se temeljni elementi zahteva za dodelu nepovratnih finansijskih sredstava mogli upisati (npr. kada postoji velika neizvesnost u pogledu potrebnog iznosa nepovratnih finansijskih sredstava).

3. Pravljenje JPP aranžmana koje se delimično finansira nepovratnim sredstvima EU bez negativnog uticaja na vrednost za novac:

- Nepovratna sredstva iz fondova EU ne bi smela da utiču na ulaganja privatnog partnera u smislu povećavanja kapitalnih izdataka na uštrb izdataka za poslovanja i održavanje. Dobra praksa JPP podrazumeva optimalnu podelu troškova, što je moguće putem dobrog ugovora o JPP i ustrojem adekvatnog procesa nadmetanja.

4. Određivanje načina na koji se nepovratna sredstva mogu primeniti na JPP:

- Uporedno sufinansiranje kapitalnih izdataka, gde se deo finansira iz fondova EU, a deo iz privatnog i državnog budžeta.
- Kombinovano sufinansiranje kapitalnih izdataka, gde se sredstva fondova EU u kombinaciji sa sredstvima države i privatnog izvođača koriste u svrhu plaćanja tokom perioda gradnje na osnovu ugovora sa glavnim izvođačem radova.
- DBO ugovor, gde se gradnja finansira pomoću sredstava iz fondova EU i budžeta javnog tela i gde postoji samo jedan ugovor sa glavnim izvođačem koji obuhvata i fazu gradnje i operativnu fazu.
- Delimično finansiranje naknade za usluge nepovratnim sredstvima (subvencije za plaćanja), gde se subvencionišu obaveze javnog tela prema privatnom izvršiocu tokom operativnog perioda u zavisnosti od raspoloživosti ugovorenih proizvoda ili usluga (eng. *Availability payments*).

Da bi se u JPP projekat uključila sredstva iz fondova EU, potrebno je da u početnoj fazi osmišljavanja projekta JPP, javno telo ostvari kontakt i dobije adekvatne savete sa relevantnim telima EU (Nacionalnom komisijom za JPP, Opšta uprava za regionalnu politiku EU - DG REGIO) i da kontinuirano održava konsultacije tokom razvoja i nabavke JPP, kako bi sredstva iz fondova EU bila zaista i odobrena. Takođe je važno da se prilikom konkurisanja za sredstva EU u JPP finansiranju vodi računa o kriterijumu za odabir ponuda, osiguranju da se nepovratna sredstva ne tretiraju kao nezakonita državna pomoć, minimizaciji rizika od naknadnih izmena ugovora ili nezavršavanja projekta, koje bi prouzrokovale zahtev za povraćaj dobijenih sredstava iz EU.

6.9 Direktive o pravnim lekovima u dodeli javnih ugovora u EU

Pravnu zaštitu u dodeli javnih ugovora (ugovor o javnoj nabavci, koncesija za građevinske radove i JPP) regulišu dve Direktive EU o pravnim lekovima:

- Direktiva 89/665/EEC o pravnim lekovima za javni sektor (odnosi se na pravnu zaštitu u javnom sektoru)¹⁹⁷;
- Direktiva 92/13/EEC o pravnim lekovima za komunalni sektor (odnosi se na pravnu zaštitu u sektoru vodosnabdevanja, energije, transporta i telekomunikacija).¹⁹⁸

U skladu s načelom sudske zaštite koji proizlazi iz Ugovora o EU, dostupnost pravnih lekova postoji i izvan područja primene Direktiva o pravnim lekovima.

Cilj Direktiva o pravnim lekovima jeste da se osigura primena Direktiva o javnim nabavkama (2004/17/EC i 2004/18/EC) u članicama EU, dakle, onih pravila koja uređuju postupke dodele javnih ugovora. Države EU obavezne su da uspostave efektivnu i brzu pravnu zaštitu svakom ko smatra da su mu u postupku dodele javnog ugovora povređena prava i pravni interesi.

Zahtevi Direktiva o pravnim lekovima u dodeli javnih ugovora u EU mogu se podeliti u četiri kategorije:

- Zahtevi o kvalitetu pravne zaštite;
- Zahtevi o institucijama pravne zaštite i njihovim službenicima;
- Zahtevi o ovlašćenjima institucija pravne zaštite;
- Zahtevi o postupku pred institucijama za pravnu zaštitu.

Direktive o pravnim lekovima EU imaju obavezujuće i fakultativne odredbe prema nacionalnom pravu zemalja članica.

6.9.1 Obavezujuće odredbe

Države članice EU obavezne su da preko nacionalnog zakonodavstva osiguraju efikasnu i delotvornu pravnu zaštitu. Pravna zaštita je delotvorna jedino ako je brza.

U postupku zaštite mora postojati preduzimanje privremene mere zaustavljanja postupka dodele javnog ugovora i obustavljanja istog ako postupak sadrži diskriminatorske elemente u tehničkim, ekonomskim ili finansijskim specifikacijama procesa dodele ugovora. Ugovor se može dodeliti tek nakon uklanjanja nepravilnosti.

Tela koja sprovode pravnu zaštitu moraju imati kapacitet da bi pravna zaštita bila delotvorna, a članice EU moraju omogućiti pristup pravnoj zaštiti svima koji su zainteresovani za određeni javni ugovor. Članice moraju osnovati institucije za

¹⁹⁷ COUNCIL DIRECTIVE 89/665/EEC of 21 December 1989. on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts, (OJ L 395, 30.12.1989, p. 33)

¹⁹⁸ COUNCIL DIRECTIVE 92/13/EEC of 25 February 1992. coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors, (OJ L 76, 23.3.1992, p. 14)

postupak kontrole javnih nabavki. Tu ulogu mogu vršiti sudski organi, ali i upravni organi izvršne vlasti. U poslednjem slučaju, organ mora biti nezavisan od izvršne vlasti i njegove odluke moraju podlegati sudskoj vlasti. Predsednik tela za kontrolu dodele javnih ugovora mora ispunjavati uslove odabira koji važe i za sudije, a mora biti omogućena provera zakonitosti odluke izvršnog tela u postupku kontrole postupka dodele javnog ugovora pred sudom.

U postupku ocene zakonitosti dodele javnog ugovora mora se primenjivati načelo kontradiktornosti, odnosno načelo saslušanja svake osobe na čija se prava odnosi odluka. Time je isključeno donošenje odluke samo prema pisanom predmetu.¹⁹⁹

Upravne ili sudske institucije za ocenu zakonitosti dodele javnih ugovora moraju imati određena ovlašćenja. Osim donošenja privremene mere i obustavljanja postupka dodele javnog ugovora, pripadaju im i ovlašćenja otklanjanja i ukidanja protivpravnih odluka ili sadržaja iz ugovorne dokumentacije u procesu nadmetanja za javni ugovor i ovlašćenja o odlukama za naknadu štete učesnicima u postupku dodele javnog ugovora koji su pretrpeli štetu usled kršenja odredbi o javnim nabavkama.

6.9.2 Fakultativne odredbe

Države članice EU mogu, ali nisu obavezne, da prenesu određene odredbe Direktiva o pravnim lekovima u svoja nacionalna zakonodavstva.

Država članica može regulisati:

- Da li će ovlašćenja o pravnim lekovima imati jedna ili više sudskih instanci;
- Da donošenje privremenih mera nije obavezno ako bi njihovo uvođenje prouzrokovalo veću štetu nego status quo;
- Da se pravo na naknadu štete ostvaruje samo ako nadležno telo prethodno ukine pogrešnu odluku;
- Da nakon sklapanja ugovora može postojati samo pravo na naknadu štete;
- Da li postupak kontrole može uticati na odlaganje postupka zaključivanja javnog ugovora.

6.9.3 Nova Direktiva o pravnim lekovima

U cilju poboljšanja efikasnosti nadzora procedura u vezi sa dodelama javnih ugovora, Evropska komisija je 2007. donela novu Direktivu o pravnim lekovima.²⁰⁰ Prateći primenu postojeće dve Direktive o pravnim lekovima, EK je zaključila da postoje primeri neispunjavanja ciljeva transparentnosti i nediskriminacije, delotvornosti mera u slučajevima nepoštovanja Direktiva pri dodeli javnih ugovora i u jednakosti tretmana ponuda svih privatnih subjekata u nadmetanju za javne ugovore.²⁰¹

¹⁹⁹ EC: Directive 92/13/EEC, čl. 2. st. 8.

²⁰⁰ EC: Directive 2007/66/EC Amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts, 2007.

²⁰¹ EC: Commission staff working document - Annex to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC CEE with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts {COM(2006) 195} - Impact assessment report – Remedies in the field of public procurement, SEC/2006/0557, str. 4.

Nova Direktiva o pravnim lekovima uvodi novine u postupku ispitivanja pravilnosti postupka dodele javnog ugovora. Posebno se reguliše ispitivanje povrede prava Evropske unije u fazi pre sklapanja javnog ugovora, jer je preispitavne takve povrede nakon sklapanja ugovora ograničeno na odlučivanje o naknadi štete.

Pojašnjavaju se određene povrede postupka dodele javnog ugovora u skladu sa sudskom praksom. Ako se ugovori dodeljuju bez transparentne procedure i nadmetanja (eng. *Competitive tendering*), nacionalni sudovi takve ugovore moraju poništiti.

Uvodi se period mirovanja (eng. *Standstill period*) od 10 do 17 dana. To je period odlaganja sklapanja javnog ugovora u slučaju prigovora drugih učesnika. Cilj perioda mirovanja jeste da se pre sklapanja javnog ugovora, a nakon odabira najpovoljnije ponude, otklone najznačajnije povrede pravila o dodeli javnog ugovora. Ukoliko neki od učesnika u nadmetanju za dodelu javnog ugovora u periodu mirovanja podnese prigovor, dolazi do automatske suspenzije procesa javne nabavke, dok nadležno telo za kontrolu procesa ne donese odluku.²⁰²

6.10 JPP i zakonodavstvo Svetske trgovinske organizacije (eng. *WTO*)

Svetska trgovinska organizacija (eng. *World Trade Organization*) je međunarodna multilateralna organizacija za nadgledanje i liberalizaciju međunarodne trgovine. Osnovana je 1995, nasledivši Opšti sporazum o tarifama i trgovini (eng. *General Agreement on Tariffs and Trade - GATT*), koji je bio na snazi od 1948. godine. STO reguliše trgovinu među članicama i obezbeđuje pravni okvir za trgovinske sporazume. Sedište STO je u Ženevi, sa oko 600 zaposlenih. STO nadgleda implementaciju i administriranje potpisanih trgovinskih sporazuma, predstavlja forum za pregovore i rešavanje sporova, nadgleda nacionalne trgovinske politike, radi na njihovom usaglašavanju i transparentnosti, pomaže zemljama u razvoju i tranziciji u procesu prilagođavanja STO pravilima kroz tehničku saradnju i treninge, bavi se ekonomskim istraživanjima i analizama i tesno sarađuje sa preostale dve organizacije Bretton-Woods sistema²⁰³ - Međunarodnim monetarnim fondom i Svetskom bankom. STO ima 159 članica i 25 novih na posmatranju, od kojih su samo Srbija i BiH iz Evrope. Poslednje su se učlanile Rusija i Crna gora, 2012. godine i Narodna demokratska republika Lao, 2013. godine. STO ima preko 60 različitih sporazuma koje mora potpisati svaka nova članica.²⁰⁴

Glavni sporazum STO koji se odnosi na javne nabavke (a samim tim i na JPP), jeste **Sporazum o vladinim nabavkama** (eng. *Agreement on Government Procurement - GPA*). Osnovna karakteristika GPA sporazuma jeste da je plurilateralan, a ne

²⁰² EC: *The EU single market - Remedies directives*, dostupno preko: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/infringements/remedies/index_en.htm, (pristupljeno 13.4.2013.)

²⁰³ Bretonvudski sistem je sistem međunarodne monetarne politike vodećih industrijskih zemalja nakon II Svetskog rata. To je prvi međunarodni monetarni poredak, potpisan u odmaralištu Bretton Woods u SAD, 1944. Suština poretka je osnivanje MMF i IBRD (Međunarodne banke za obnovu i razvoj) i obavezi država članica da održavaju svoje valute u okvirima zadate vrednosti u odnosu na cenu zlata, kao i mogućnošću intervencije MMF-a u slučajevima poremećaja pojedinih valuta. Nikson je 1971. ukinuo zlatni standard, pa je praktično dolar postao rezervna valuta svih ostalih valuta.

²⁰⁴ STO zvanični sajt, dostupno preko: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm, (pristupljeno 20.12.2013.)

multilateralan, kao svi ostali sporazumi STO. To znači da GPA nije obavezan za sve članice, već samo njegove potpisnice.²⁰⁵

Cilj GPA je poštovanje principa nediskriminacije, nacionalnog tretmana, transparentnosti i posebnog tretmana za zemlje u razvoju. U skladu sa osnovnim principima STO, GPA teži liberalizaciji, podsticanju trgovine među članicama, povećavanju transparentnosti zakona, regulacije i procedura u dodeli javnih ugovora. GPA je trenutno jedini međunarodni sporazuma o javnim nabavkama koji je u pravnoj snazi.

Kao i u zakonodavstvu EU, ni u STO nema definicije JPP. Međutim, GPA se, kao i Ugovor o EU i Direktive o javnim nabavkama, zalaže za iste principe transparentnosti i nediskriminacije u dodeli javnih ugovora, a samim tim i JPP. **Razlika u odnosu na zakonodavni okvir EU jeste ta što STO ne poznaje proceduru javne nabavke ekvivalentnu konkurentnom dijalogu.**

6.11 Zaključak o zakonskom okviru za JPP

Rasprava o problemu nedostatka precizne definicije JPP i prateće zakonske regulative u EU započeta je 2000. godine.²⁰⁶ Nekolicina zemalja članica ukazala je na nedostatak jasnih pravila igre u oblasti JPP. U raspravu se uključila i Evropska komisija sa zaključkom da nedostatak pravila nije problem. U 2004. godini, EK je objavila *Zelenu knjigu o JPP*²⁰⁷ u kojoj je evidentno da postoji nedostatak zakonske regulative o JPP u postojećim pravilima o javnim nabavkama EU. Iste godine je i Evropski parlament zatražio da se objave vodiči i relevantna razjašnjenja u vezi sa uspostavljanjem IJPP. U odgovoru EK iz 2005,²⁰⁸ tzv. Saopštenju, stav EK je i dalje bio isti, osim što su data pojašnjenja o problemima IJPP. Očigledno je da EK ne planira da kreira bilo kakav zakon o JPP u bližoj budućnosti.

Izvestan napredak u prilagođavanju krutog zakonodavstva u sektoru javnih nabavki EU i dinamičnog sektora JPP učinjen je članom 29. Direktive za javne radove (2004/18/EC), gde je javnom partneru u JPP dozvoljeno da koristi konkurentni dijalog (eng. *Competitive dialogue*). Uvođenje člana 29 predstavlja pokušaj prilagođavanja restriktivnih procedura u procesu javnih nabavki u komunitarnom pravu sa potrebama narastajućeg JPP tržišta i neophodnosti pregovaranja i kooperacije u sklapanju javno-privatnih partnerstava. Konkurentni dijalog ne donosi konkretan napredak i rešavanje problema zabrane reugovaranja u zakonodavstvu EU. Problem i dalje ostaje: JPP ugovori su na dug rok i nemoguće je predvideti evoluciju servisa ili produkta decenijama unapred. Zato je nemoguće u startu predvideti i sve tačke ugovora. Usled

²⁰⁵ GPA imaju potpisan 42 članice, 23 imaju status *na posmatranju*, a 10 od 23 su u postupku priključenja STO. Spisak zemalja dostupan na sajtu STO:

http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm#parties, (pristupljeno 20.12.2013.)

²⁰⁶ Sue Arrowsmith: *PPP and the European procurement rules: EU policies in conflict?*, Common market law review, 2000, br. 37, str. 709-737

²⁰⁷ EC: *Green paper on PPP and community law on public contracts and concessions*, Brussels, COM(2004) 327 final.

²⁰⁸ EC: *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European economic and social Committee and the Committee of the Regions on PPPs and Community Law on Public Procurement and Concessions*, Brussels, COM (2005) 569 final.

generalne zabrane reugovaranja u polju javnih ugovora u EU, oni ostaju nekompletni u situacijama kada je teško definisati krajnji cilj JPP.

Slična situacija je i u STO. Nedostatak pravne definicije JPP u svetu predstavlja ozbiljan problem. JPP se danas sve više koriste, ali odsustvo uniformnog modela dodele ugovora na međunarodnom tržištu dovodi do pravne nesigurnosti i visokih transakcionih troškova, što rezultira smanjenjem JPP na globalnom nivou.

Dalje, poseban problem predstavljaju pravne tradicije kontinentalnog i anglosaksonskog prava. U mnogim državama kontinentalnog prava, prava koja su relevantna za JPP uređena su zakonima. Zato se dešava da javna tela imaju prava koja im dodeljuju upravnopravni propisi, a koja privatnom partneru deluju destimulativno u toku pregovora o ugovoru o JPP koji se radi po meri svakog projekta pojedinačno. To su, na primer, prava da javni naručilac može da jednostrano raskine ugovor odmah nakon potpisivanja, pravo operatora na naknadu štete zbog neočekivanog porasta troškova upravljanja, ili pravo nekog tela da jednostrano menja ugovor ako su te promene u javnom interesu, zabrana prava uplitanja i slično. Sa zabranom prava uplitanja je u vezi i zabrana zamene koncesionara bez ponovnog tendera, koja postoji u nekim zemljama kontinentalnog prava (npr. Slovačka), što pravi problem zajmodavcima. Jasno je da takav pravni okvir otežava sklapanje JPP jer odvraća privatni sektor od posla.

7. STRUKTURA JPP

Sedmo poglavlje govori o složenoj strukturi projekta javno-privatnog partnerstva. Nakon predstavljanja učesnika u JPP, analiziraju se dva ključna pojma za realizaciju JPP - vrednost za novac (VfM) i komparator troškova javnog sektora (PSC). Prikazuju se različiti pristupi određivanja VfM u Britaniji, Kanadi, Irskoj i Hrvatskoj. Zatim se sumiraju zajedničke odlike metodologija proračuna VfM i daje se detaljna analiza proračuna prema hrvatskom modelu. Analizira se PSC i svi njegovi elementi (osnovni PSC, kompetitivna neutralnost, analiza osetljivosti). Objašnjava se metodologija diskontovanja u proračunu PSC-a. Zatim se prikazuje ceo projektni ciklus JPP u četiri faze: identifikacija projekta, detaljna priprema projekta, nabavka i implementacija. Svaka faza sadrži po dve podfaze, koje imaju nekoliko posebnih koraka u realizaciji. Analiziraju se sve podfaze i svaki korak posebno.

7.1 Učesnici u JPP

Učesnici u ostvarivanju JPP modela su javni sektor kao investitor (vlada, lokalna samouprava ili resorno ministarstvo), **privatni sektor kao koncesionar**, koji obično osniva Društvo posebne namene – DPN (eng. *Special Purpose Vehicle - SPV*), kao posebnu firmu u formi konzorcijuma koja radi do isteka ugovora - korišćenja dobra, a **treća strana su finansijeri DPN**, od kojih se pribavljaju finansijska sredstva za izvršenje JPP, a **to su banke, vlasnici hartija od vrednosti i akcionari**.

DPN može osnovati: firma za projektovanje radova (samostalno ili sa kooperantima); izvođač radova (samostalno ili sa kooperantima); banka koja prati projekat i može biti deo konzorcijuma; konsalting firma koja upravlja održavanjem i upotrebom izgrađenog objekta za vreme trajanja ugovora.

DPN prati projektovanje sa stanovišta održavanja i upotrebe objekta kako bi se omogućila efikasnija rešenja i optimizovali ukupni troškovi, tj. postigao optimalni odnos između inicijalnih troškova građenja i budućih troškova upotrebe i održavanja objekta.

Dakle, vlasti koje sprovode JPP koriste model privatnog finansiranja u skupim infrastrukturnim projektima da bi olakšali pritisak na budžet. Sa druge strane, privatni sektor ima bolje menadžere, inovativniji je, a to vodi većoj efikasnosti. Kombinacija ovih prednosti i ušteda vodi boljem kvalitetu uz nižu cenu usluge. S druge strane, za privatni sektor, JPP predstavlja priliku za uključ enje u poslove iz kojih je taj sektor ranije bivao isključen.

7.2 Vrednost za novac (eng. *Value for Money - VfM*)

Javne investicije čine važan deo društvenog proizvoda svake države i bitan su faktor standarda i blagostanja, ali od samog investiranja važniji je kvalitet, efikasnost i efektivnost isporuke javnih investicija.²⁰⁹ Za ocenjivanje modela i načina isporuke investicije po principima efikasnosti i efektivnosti, privatni sektor koristi tzv. *uraditi ili nabaviti* postupak, (eng. *Make or buy decision*), kojim se određuje da li se investicija više isplati ako se isporučuje u sopstvenoj režiji (sa svim preuzetim rizicima), ili se više isplati da se usluga kupi ili iznajmi od treće strane.

Određivanje vrednosti za novac investicije u javnom sektoru je upravo primena pomenutog analitičkog postupka, **sa ciljem da se odredi da li je za poreske obveznike od veće koristi primena tradicionalnog investiranja, gde javni sektor investira i snosi sve rizike, ili je isplativije kupiti uslugu od privatnog sektora uz alokaciju većine rizika.** U tom slučaju, reč je o javno-privatnom partnerstvu. **Suština vrednosti za novac jeste dobijanje efikasnije, efektivnije i manje rizične investicije, uz nižu cenu.**

Osnovni principi određivanja VfM projekta su²¹⁰:

- **Poređenje načina isporuke** javne investicije (analiza tradicionalnog i JPP modela, gde VfM pokazuje koji model ima bolji učinak isporuke javne investicije);
- **Proračun koristi i troškova** (svaka investicija proizvodi koristi i troškove; korist je postizanje standarda u isporuci javne usluge koje određuje javni sektor, a trošak su ukupni troškovi u životnom veku investicije);
- **Identifikacija i kvantifikacija rizika** projekta (u utvrđivanju VfM moraju se odrediti svi rizici investicije i svaki pojedinačno kvantitativno opisati, da bi se podelili među partnerima);
- **Alokacija rizika** (neke rizike u celosti preuzima javni, neke privatni partner, a neki se dele);
- **Nadzor implementacije projekta** (javni sektor nadzire projekat).

Iako ne postoji jedinstvena definicija, zakonski i institucionalni okvir za JPP, kao ni jedinstven stav o korisnosti JPP, **praksa je pokazala da je projekat JPP uspešan ako ima proračunatu i sprovedenu vrednost za novac.**

VfM se dobija poređenjem troškova alternativnih načina investiranja (državno finansiranje vs JPP), da bi se odredila investiciona alternativa koja je troškovno

²⁰⁹ Najsvežiji primer loših javnih investicija koje ne doprinose blagostanju građana jesu investicije u Soči i Zimske olimpijske igre 2014, o čemu su pisali svi svetski mediji. Na infrastrukturna ulaganja (puteve, aerodrom, vodovod, kanalizaciju, hotele, prateće objekte i okolinu) potrošeno je neverovatnih 50 milijardi dolara (godišnji budžet cele EU sa 28 zemalja i pola milijarde stanovnika je nešto viši od 100 milijardi evra), pokradena je trećina novca od strane državnih službenika i nameštenih tendera, a Soči je ostao pust, sa infrastrukturom koja je počela da se raspada čim su izvođači radova napustili mesto. Soči je najbolji primer nemogućnosti ekonomskog razvoja društva u socijalističkom sistemu, u kom ne postoji demokratija, pravna država i tržište, što omogućava da većina novca koristi isključivo političkoj eliti i njihovim tajkunima za lično bogaćenje.

²¹⁰ Više o VfM metodologiji u: HM Treasury: *Value for Money Assessment Guidance*, 2006; Saša Mernjak: *Priprema metodologije – VfM for PPP project assessment*, Beograd, 2012;

efektivnija. Ona maksimizuje korist javnog tela i poreskih obveznika jer se isti standard javne usluge dobija za manje novca.

U postizanju vrednosti za novac, najvažniji je nivo alokacije rizika. Ako se ne prenese dovoljan nivo rizika na privatnog partnera, zadržani rizici koji su ostali na strani javnog partnera utiće na smanjenje potencijala ostvarenosti VfM, a ako se na privatni sektor prenese previše rizika, to će uticati na smanjenje VfM zbog povećanja troškova pokrića rizika od strane privatnog partnera. Zato optimalna alokacija rizika podrazumeva da se svaki rizik rasporedi na onu stranu koja može njime bolje da upravlja. U narednim glavama daćemo pregled metoda proračuna VfM u nekoliko zemalja u kojima postoji razvijena praksa JPP.

7.2.1 VfM - Velika Britanija

Britansko Ministarstvo finansija je objavilo 2006. godine Vodič za procenu vrednosti za novac.²¹¹ VfM ne predstavlja izbor javne usluge sa najnižom cenom izvođenja radova, već najnižim ukupnim troškovima životnog veka projekta nakon alokacije rizika na privatnog partnera. U tom smislu se tradicionalni model isporuke javne usluge poredi sa JPP modelom na osnovu izračunate vrednosti za novac i bira se povoljniji model.

Sledeći faktori utiču na VfM: optimalna alokacija rizika, usmerenost na troškove životnog veka projekta, temeljni pristup planiranju i projektovanju, primena kriterijuma izlaznih karakteristika projekta, jasna odgovornost za preuzete rizike, precizni mehanizmi izmena i dopuna ugovora, transparentni i podsticajni postupak javne nabavke, jasni ugovori, visoka ekspertiza oba partnera u pripremi i implementaciji projekta i razumni troškovi pripreme projekta.

U tradicionalnom modelu javne nabavke i pružanja javnih usluga kroz infrastrukturne projekte sve rizike snosi javno telo. Privatni sektor poslovično bolje upravlja rizicima izgradnje i operativnim rizicima, pa je razumno pretpostaviti da bi cena prenosa tih rizika na privatnog partnera kroz plaćanje naknade privatnom partneru manje koštala od očekivane materijalizacije tih rizika koje bi snosio javni partner.

S obzirom na to da je osnov proračuna VfM poređenje ukupnih troškova životnog veka projekta, rezultat VfM postupka je svođenje na minimum ukupnih troškova projekta kroz optimizaciju troškova gradnje i njihovom implikacijom na dalje operativne troškove u periodu eksploatacije javne usluge. U tome se i ogleda razlika u pristupu projektu: kod tradicionalnog modela javnog finansiranja i isporuke javnih usluga, javno telo je usmereno na ulazne karakteristike projekta i troškove gradnje. Troškovi eksploatacije se zanemaruju. Kod JPP modela se uzimaju u proračun i troškovi gradnje i eksploatacije, tj. ukupni troškovi životnog veka projekta, koji je često višedecenijski. Zato je akcenat ne na ulaznim, već izlaznim specifikacijama projekta, tj. karakteristikama same javne usluge.

Definisanje izlaznih specifikacija je odgovornost javnog partnera, dok je odgovornost za projektovanje i operativnost isporuke zadatih izlaznih specifikacija na strani privatnog partnera. Ugovorom o JPP definiše se odgovornost privatnog partnera za preuzete rizike, kao i naknada koju plaća javni partner privatnom partneru za preuzete rizike.

Pored osnovnih faktora koji utiču na VfM, na isplativost JPP opcije utiču još tri faktora:

²¹¹ HM Treasury: *Value for Money Assessment Guidance*, 2006.

- Javno telo mora odgovorno i temeljno definisati standarde javne usluge koji će biti održivi u dugom ugovornom periodu. Dok se putem JPP opcije postiže veća troškovna efikasnost, sa druge strane se ograničava fleksibilnost u izmenama prvobitno definisanih standarda javne usluge.
- VfM može smanjiti slaba priprema projekta, što povećava troškove javne nabavke. Zato je važna temeljna priprema projekta pre otpočinjanja nabavke.
- U procesu pripreme projekta posebno je važan proračun javnog tela o sposobnosti plaćanja preuzetih obaveza u dugom periodu, što je tesno povezano sa definisanjem standarda javne usluge.

Proces utvrđivanja VfM u Britaniji podeljen je na četiri faze: pripremne radnje, definisanje investicionog programa, definisanje projekta i javna nabavka.

Pripremne radnje podrazumevaju razmatranja investicionih alternativa pogodnih za JPP model. Nakon odabira modela JPP, precizira se investicioni program, definiše se projekat i faktori koji utiču na VfM. U ovim fazama se razmatraju razlozi zbog kojih bi se projekat izvodio preko JPP modela, a ne u režiji javnog sektora. Utvrđuju se izlazne specifikacije i alociraju se rizici. Procenjuje se korist alokacije rizika u odnosu na nižu cenu finansiranja tradicionalnog modela javne nabavke. Takođe se analizira tržište u smislu potražnje za uslugama koje obezbeđuje projekat, kao i potrebne veštine i znanja javnog i privatnog sektora u implementaciji projekta. Nakon analize VfM koja eventualno pokazuje da je JPP model opravdan, sprovodi se javna nabavka.

7.2.2 VfM - Kanada

VfM u Kanadi definiše dokument Vlade u formi vodiča za implementaciju budžeta.²¹² Prvi korak je identifikacija projekta, koji se u slučaju JPP modela temelji na proračunu VfM, u kom se porede troškovi različitih opcija investiranja.

Vrednost za novac se dobija kroz sledeće faze²¹³:

- Inicijalno planiranje i identifikacija projekta: u ovoj fazi se sprovodi preliminarne analiza VfM. JPP opcija se poredi sa ostalim izvodljivim modelima nabavke.
- Faza definisanja modela: VfM analiza se nadograđuje detaljima projekta i JPP model se poredi sa tradicionalnom javnom nabavkom.
- Nakon definisanja svih projektnih aktivnosti, nadograđena VfM analiza se zaključuje pre otpočinjanja nadmetanja.
- Konačna procena vrednosti za novac projekta određuje se nakon zatvaranja tendera, odnosno prijema svih ponuda.

U VfM analizi, JPP opcija se naziva skrivena ponuda (eng. *Shadow bid*), a tradicionalna javna opcija se naziva komparator troškova javnog sektora (eng. *Public sector comparator* - PSC). Tako se skrivena ponuda poredi sa PSC da bi se dobila VfM projekta.

²¹² Treasury Board of Canada Secretariat: *Guideline to Implementing Budget 2011, Direction on Public-Private Partnerships*, 2011, poglavlje 6. Dostupno preko: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25576§ion=text>, (pristupljeno 17.1.2014.)

²¹³ Ibid.

VfM analiza sadrži sledeće komponente:

- Analizu nefinansijskih implikacija svake opcije sprovođenja projekta;
- Analizu rizika koje povlači svaka od opcija i
- Analizu finansijskih implikacija svake od opcija.

Analiza nefinansijskih implikacija

Ona podrazumeva evaluaciju nefinansijskih faktora investicione opcije. Ti faktori su deo preliminarne analize VfM i podložni su redefinisaju u skladu sa prilivom novih informacija. Analiza nefinansijskih faktora obuhvata strateški plan, analizu troškova i dobiti (eng. *cost-benefit analysis*) i analizu uticaja projekta. Ovaj tip analize podrazumeva opis kvalitativnih činilaca sadržanih u različitim modelima isporuke javne usluge, kao i formalizovanom rangiranju svakog od modela isporuke pomoću kvalitativnih kriterijuma. Primeri tipova kvalitativnih kriterijuma uključuju:

- Projektne i programski orijentisane kriterijume: oni su povezani sa sposobnošću svakog od modela da odgovori specifičnim projektnim zahtevima kao što su tajming, obim projekta, njegove karakteristike, inovativnost i alokacija rizika i ostali programski orijentisani kriterijumi;
- Ciljevi Vlade Kanade i uticaj na javnost: ovi kriterijumi se tiču sposobnosti da se zadovolje ciljevi Vlade. Analiza uključuje ispunjenje zahteva javne politike Vlade i zakonskih obaveza poput zaštite okoline, potencijalni uticaj na javni interes za investicijom i slična politički osetljiva pitanja;
- Mišljenje privatnog sektora: ovi kriterijumi se odnose na zainteresovanost, nivo iskustva i organizacioni kapacitet privatnog sektora.

Svi nefinansijski pokazatelji moraju biti jasni i merljivi, kako bi bili od koristi u određivanju troškova i koristi svake opcije nabavke.

Analiza rizika

U analizi investicije koja uključuje JPP opciju, rizik se može analizirati na dva načina:

- Upravljanje rizicima: uključuje procenu rizika povezanih za svaku opciju isporuke javnog servisa;
- Finansijska analiza usmerena na rizike: uključuje procenu novčanih tokova svake od opcija u odnosu na rizike.

Upravljanje rizicima podrazumeva sistematski pristup u identifikovanju, proceni, razumevanju, odgovorima, monitoringu i evaluaciji rizika. Potencijalne rizike JPP opcije procenjuju ekspertske timovi konsultanata iz oblasti koje obuhvata konkretan projekat, a rezultati se vode u registru rizika, koji je deo preliminarne VfM analize. Registar sadrži spisak rizika sa mogućnošću njihovog pojavljivanja i procenom njihovog uticaja na VfM projekta. Takođe sadrži i preporuke o odgovorima u slučaju nastupanja rizičnih situacija. Kada se rizik identifikuje, odredi verovatnoća njegovog nastupanja i pretpostavi odgovor na rizik, tada se može proceniti i cena rizika. Na osnovu cene rizika stiče se jasniji uvid u njihovu alokaciju između javnog i privatnog sektora, kao i cenu svake od opcija isporuke servisa za javni sektor.

Analiza finansijskih implikacija

VfM analiza uključuje sistematsko poređenje finansijskih troškova i dobiti svakog od modela isporuke javnog servisa u investicionim modelima. Metodologija finansijske analize sprovodi se u skladu sa diskontovanom analizom novčanih tokova.²¹⁴ Ona podrazumeva analizu finansijskih efekata svih faza životnog toka JPP projekta sa svim relevantnim troškovima i dobiti za javni sektor pomoću proračuna neto sadašnje vrednosti investicije. Viša diskontna stopa daje prednost JPP opciji (eng. *Shadow bid*) u odnosu na tradicionalnu javnu nabavku (PSC) i obrnuto. Uobičajena preksa u određivanju visine diskontne stope u proračunu NPV investicije jeste vezivanje za dugoročnu kamatnu stopu Vlade Kanade.

Analiza finansijskih implikacija opcija isporuke javnog servisa uključuje i finansijsku analizu usmerenu na rizike, čiji rezultat zavisi od prirode rizika, njihove alokacije između javnog i privatnog sektora, kao i troškova koje dati rizici povlače.

7.2.3 VfM - Irska

Bez obzira na model javne nabavke, svako telo u javnom sektoru Irske dužno je da utvrdi VfM projekta. Pored proračuna VfM, sprovodi se i postupak utvrđivanja sposobnosti plaćanja preuzetih dugoročnih obaveza u projektu javnog partnera.

Do proračuna vrednosti za novac dolazi se putem četvorostepenog VfM testa:

1. U prvom stepenu određuju se kvalitativne osobine projekta. Prvo se sagledava kapitalna vrednost. Sve projekti preko 20 miliona evra smatraju se kapitalno velikim projektima. Zatim se određuje potencijal prenosa rizika na privatnog partnera, izlaznih specifikacija i naplate od korisnika.
2. U drugom stepenu se određuju kvantitativne osobine, koje služe za izradu PSC, koji se u Irskoj naziva PSB (eng. *Public Sector Benchmark*). Sve kvalitativne vrednosti dobijene u prvom stepenu dobijaju kvantitativnu vrednost, da bi se na kraju dobila potencijalna vrednost ukupnih životnih troškova JPP opcije. JPP opcija se zatim poredi sa PSB i dobija se VfM projekta.
3. U trećem stepenu utvrđivanja vrednosti za novac sprovodi se nabavka i nakon odabira najbolje ponude sagledava se da li ona ostvaruje VfM.
4. Poslednji stepen VfM analize rešava se u pregovaračkom postupku, u kom je moguće da se pojedine pretpostavke iz prethodnih faza menjaju, što može uticati i na VfM projekta.

7.2.4 VfM - Hrvatska

Hrvatska Agencija za JPP nalaže da je proračun VfM primarni postupak utvrđivanja opravdanosti primene JPP modela.²¹⁵ Proračun vrednosti za novac predstavlja analitički alat kojim se utvrđuje da li je isporuka određene javne investicije isplativija po tradicionalnom modelu i u režiji samo javnog sektora, koji snosi i sve rizike, ili je povoljnije prebaciti deo rizika na privatni sektor, a zauzvrat plaćati naknadu, što je suština JPP modela.

²¹⁴ O diskontovanju više u poglavlju 7.3, tačka 5.

²¹⁵ Saša Mernjak: *Priprema metodologije – VfM for PPP project assessment*, Beograd, 2012. str. 27

VfM projekta predstavlja pozitivna razlika između neto sadašnje vrednosti PSC i JPP. PSC je neto sadašnja vrednost (NPV) ukupnih životnih troškova u modelu tradicionalne nabavke, dok se u JPP modelu takođe računa NPV tokom celog ugovornog razdoblja. Očigledno je da se u VfM ne porede kapitalni, već ukupni životni troškovi projekta koji po Uredbi Vlade RH²¹⁶ uključuju: troškove gradnje, održavanja, kvantifikovane rizike i prihode od trećih lica (komercijalne prihode).

U proračun ne ulaze troškovi finansiranja da bi se mogla utvrditi stvarna efikasnost JPP modela i prenosa rizika na privatnog partnera. Troškovi finansiranja se računaju u okviru naknada koje plaća javni sektor u slučaju tradicionalnog sprovođenja nabavke finansirane u celosti iz budžeta, ili naknade koju bi plaćao privatnom sektoru u slučaju JPP modela.

U postupku utvrđivanja vrednosti za novac, javnom partneru je važna informacija o koristi koja nastaje prenosom rizika na privatni sektor, odnosno efikasnosti sprovođenja projekta nezavisno od izvora finansiranja. Zbog toga je proračun VfM bez troškova finansiranja, koji se rade posebno i obuhvataju proračun ukupnih plaćanja iz budžeta javnog partnera u oba slučaja: PSC i JPP model, gde se poređenjem naknada tradicionalnog i JPP modela isporuke javnog servisa vidi koji je model povoljniji u trošenju novca poreskih obveznika.

Sadašnja vrednost ukupnih životnih troškova projekta i visina naknade jesu ključan kriterijum u odabiru ekonomski najpovoljnije ponude u tenderskom postupku nabavke partnera za JPP.

U Hrvatskoj je Zakonom o budžetu iz 2008, članom 89²¹⁷, određen maksimalan godišnji iznos svih naknada po osnovu sklapanja ugovora o JPP, koji ne sme da prelazi 25% prihoda iz prethodne godine, umanjenog za kapitalne prihode. Agencija za JPP Hrvatske preporučuje javnim partnerima da utvrde stvarni ekonomski kapacitet u preuzimanju dugoročnih obaveza i u slučaju tradicionalnog modela realizacije projekata zaduživanjem i plaćanjem anuiteta, i u slučajevima JPP modela, gde se plaća naknada.

Postupak utvrđivanja ekonomskog kapaciteta javnog partnera u utvrđivanju obaveza plaćanja nabavke podrazumeva sveobuhvatnu analizu u kojoj se u obzir uzimaju²¹⁸:

- Pretpostavke u vezi sa privrednim pokazateljima (makroekonomski pokazatelji, struktura lokalne privrede i perspektive razvoja, dinamika planiranih prihoda u budžetu, potreba za subvencijama itd.);
- Pretpostavke vezane za političke faktore (prostorni i ekonomski planovi, planovi novih investicija u javne građevine, plan rashoda u socijalne, sportske, kulturne i druge programe, promene poreskih zakona u nadležnosti centralne države i lokalne samouprave itd.);
- Ostale pretpostavke budućeg poslovanja (organizacija, odnosi sa preduzećima u vlasništvu države ili jedinice lokalne samouprave i slično).

²¹⁶ Uredba o provedbi projekata JPP, NN 88/12, 2012, dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_08_88_2012.html, (pristupljeno 23.3.2013.)

²¹⁷ Zakon o proračunu RH, dostupno preko: <http://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dunu>, (pristupljeno 12.2.2014.)

²¹⁸ Saša Mernjak: *Priprema metodologije – VfM for PPP project assessment*, Beograd, 2012. str. 30

Zakonom o JPP (NN 78/12), propisano je da svaka izmena i dopuna ugovora o JPP mora biti dostavljena Agenciji za JPP na saglasnost. Ta mera je obavezna zbog rizika smanjenja prvobitno utvrđene VfM usled izmena i dopuna ugovora o JPP. Tako se štiti VfM projekata, a samim tim i interesi javnog sektora i poreskih obveznika.

7.2.5 Metode proračuna VfM

Metodologija proračuna vrednosti za novac slična je u svim zemljama koje imaju razvijen JPP sektor, a primenjuje se u svakom slučaju javne investicije, nezavisno da li je u pitanju JPP projekat, ili tradicionalna javna isporuka.

Proces utvrđivanja VfM ima 5 faza:²¹⁹

1. **Utvrđivanje sposobnosti plaćanja** - utvrđuje se kapacitet preuzimanja dugoročnih obaveza, sposobnost plaćanja javnog tela i krajnjih korisnika. Svako javno telo mora da izračuna svoj kapacitet preuzimanja dugoročnih obaveza po projektu. Kapacitet se vidi kroz usklađivanje budžetskih prihoda i rashoda.
2. **Strateško planiranje** - obuhvata izradu plana javnih investicija i planiranje resursa za sprovođenje javnih politika, posebno u infrastrukturi.
3. **Izbor i analiza projekta** - podrazumeva odabir i implementaciju pojedinačnih projekata definisanih u strategiji razvoja javnog partnera. Svaki projekat iz strateškog plana prolazi test sprovodljivosti, koji obuhvata analizu VfM, izvodljivosti i mogućnosti finansiranja. Za svaki projekat se sprovodi javna nabavka, gde se bira najpovoljniji ponuđač koji će za najmanje novca isporučiti zadati standard javne usluge. Pojedine zemlje ograničavaju donju vrednost investicija koje se mogu realizovati u formi JPP. U Britaniji je limit 10 miliona funti, Irskoj 20 miliona evra, a Kanadi 10 miliona dolara.
4. **Javna nabavka** - sa ciljem odabira najpovoljnijeg privatnog partnera.
5. **Nadzor sprovođenja ugovornih obaveza** - nakon početka implementacije projekta sprovodi se nadzor, čiji je cilj kontrola izlaznih specifikacija i sprovođenja ugovora. Nadzor obuhvata i odobravanje izmena i dopuna osnovnog ugovora o JPP.

7.2.6 Postupak proračuna VfM

Proračun vrednosti za novac predstavlja procenu finansijske održivosti projekta, koja pokazuje da li se više isplati sprovesti određeni projekat na tradicionalan način, ili putem modela JPP. Poredi se trošak po budžet javnog sektora koje bi javni naručilac imao u oba slučaja nabavke, a porede se ukupni životni troškovi projekta.

Proračun VfM sprovodi se u sledećim koracima:²²⁰

1. Definisanje pretpostavki osnovnih finansijskih kategorija;
2. Projekcija troškova životnog ciklusa s uključenim prihodima od komercijalizacije u slučaju primene tradicionalnog modela;
3. Proračun naknade koja proizlazi iz ukupnih životnih troškova po tradicionalnom modelu;

²¹⁹ Saša Marenjak: *Priprema metodologije - VfM for PPP project assessment*, Beograd, 2012. str.34

²²⁰ Agencija za JPP RH: *Značenje i postupak izračuna vrijednosti za novac kod projekata JPP*, 2014.

Dalje opisan postupak proračuna VfM je po hrvatskom modelu.

4. Projekcija troškova životnog ciklusa s uključenim prihodima od komercijalizacije u slučaju primene JPP modela;
5. Proračun naknade koja proizlazi iz ukupnih životnih troškova po JPP modelu;
6. Proračun troškova konkurentne neutralnosti;
7. Poređenje ukupnih životnih troškova, proračun vrednosti za novac i grafički prikaz.

1. Definisanje pretpostavki osnovnih finansijskih kategorija

Primer koji sledi je hipotetički i odnosi se na investiciju u javnu građevinu, za koju se na osnovu raspoloživih podataka procenjuje da li je isplativije graditi je po JPP modelu ili na tradicionalan način. Polazna tačka svake projekcije poslovnih parametara jeste definisanje pretpostavki budućeg poslovanja. Na našem primeru uzimaju se osnovne pretpostavke poslovanja: poreske stope, struktura izvora finansiranja, kamatne stope i očekivana dobit, prikazane tabelarno.

Tabela 9. VfM proračun - Pretpostavke osnovnih finansijskih kategorija

	Naziv pretpostavke	Vrednost
1.	Udeo tuđih izvora finansiranja naručioca	100%
2.	Udeo sopstvenih izvora finansiranja izvršioca	30%
3.	Udeo tuđih izvora finansiranja izvršioca	70%
4.	Kamatna stopa na tuđe izvore finansiranja naručioca	6%
5.	Stopa povraćaja na sopstvene izvore finansiranja izvršioca	18%
6.	Kamatna stopa na tuđe izvore finansiranja izvršioca	6%
7.	Stopa poreza na dobit	20%
8.	Stopa PDV	25%
9.	Diskontna stopa	5,5%

Izvor: Agencija za JPP RH²²¹

U primeru se pretpostavlja da bi se troškovi izgradnje u tradicionalnom modelu finansirali u celini iz tuđih izvora finansiranja, što je u stvari kreditno zaduživanje uz kamatu od 6% u ovom primeru. Kod JPP modela, privatni partner bi 30% troškova izgradnje finansirao iz sopstvenog kapitala, na koji očekuje rizično usklađenu stopu povraćaja od 18%, a 70% izgradnje bi finansirao zaduživanjem sa kamatom od 6% godišnje.

²²¹ Agencija za JPP RH: *Značenje i postupak izračuna vrijednosti za novac kod projekata JPP*, 2014, str. 10

2. Projekcija troškova životnog ciklusa s uključenim prihodima od komercijalizacije u slučaju primene tradicionalnog modela

Troškovi životnog ciklusa odnose se na projektovanje, gradnju i održavanje građevine koja je predmet projekta. Osim ovih troškova, utvrđuje se i prihod od stavljanja delova javne građevine na raspolaganje trećim licima.

Tabela 10. VfM proračun - Projekcija troškova životnog ciklusa sa uključenim prihodima od komercijalizacije u tradicionalnom modelu

	Opis	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Prihodi od komercijalizacije	0	10	10	10	10	10	10	10	10	10
2.	Kapitalni troškovi (Capex)	1.250									
3.	Prenosivi rizici (Capex)	100									
4.	Zadržani rizici (Capex)	25									
5.	Operativni troškovi (Opex)	0	250	250	250	250	250	250	250	250	250
6.	Prenosivi rizici (Opex)	0	50	50	50	50	50	50	50	50	50
7.	Zadržani rizici (Opex)	0	13	13	13	13	13	13	13	13	13

Izvor: Agencija za JPP RH²²²

Rizike je potrebno podeliti na one koje zadržava javni partner i one koji se prenose na privatnog partnera.

3. Proračun ekvivalentne naknade koja proizlazi iz ukupnih životnih troškova po tradicionalnom modelu

Kod modela JPP, naknada koju javni sektor plaća privatnom partneru isplaćuje se tokom celog ugovornog perioda u fiksnim iznosima, koji se mogu eventualno usklađivati sa inflacijom i sličnim indeksima, što se precizira u ugovoru o JPP. Da bi se odredila maksimalna naknada koju plaća javni sektor, računa se ekvivalentna naknada u slučaju tradicionalnog modela. Taj iznos je maksimalan ekvivalent u slučaju JPP modela, što znači da svaki niži iznos favorizuje JPP kao efikasniji način isporuke. U postupku javne nabavke bira se partner koji će imati najnižu ponudu u odnosu na visinu naknade po tradicionalnom modelu.

²²² Izvor: Ibid. str. 10

Tabela 11.

Proračun naknade po tradicionalnom modelu

	Opis	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Naknada	0	505	505	505	505	505	505	505	505	505
2.	Prihodi od komercijalizacije	0	10	10	10	10	10	10	10	10	10
3.	Kapitalni troškovi (Capex)	1.250									
4.	Prenosivi rizici (Capex)	100									
5.	Zadržani rizici (Capex)	25									
6.	Operativni troškovi (Opex)	0	250	250	250	250	250	250	250	250	250
7.	Prenosivi rizici (Opex)	0	50	50	50	50	50	50	50	50	50
8.	Zadržani rizici (Opex)	0	13	13	13	13	13	13	13	13	13
9.	Razlika	-1.375	202	202	202	202	202	202	202	202	202
10.	Kumulativ	-1.375	-1.173	-971	-769	-566	-364	-162	40	242	444
11.	Finansiranje	0	202	202	202	202	202	202	202	202	202
12.	Prenosivi rizici	100	50	50	50	50	50	50	50	50	50
13.	Zadržani rizici	25	13	13	13	13	13	13	13	13	13

Izvor: Agencija za JPP RH²²³**4. Projekcija troškova životnog ciklusa sa uključenim prihodima od komercijalizacije u slučaju primene JPP modela**Tabela 12. **Projekcija troškova životnog ciklusa sa uključenim prihodima od komercijalizacije po JPP modelu**

	Opis	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Prihodi od komercijalizacije	0	12	12	12	12	12	12	12	12	12
2.	Kapitalni troškovi (Capex)	1.200									
3.	Rizici (Capex)	50									
4.	Operativni troškovi (Opex)	0	150	150	150	150	150	150	150	150	150
5.	Rizici (Opex)	0	18	18	18	18	18	18	18	18	18
6.	Naknada za pravo izgradnje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Izvor: Agencija za JPP RH²²⁴²²³ Agencija za JPP RH: Značenje i postupak izračuna vrijednosti za novac kod projekata JPP, 2014, str. 11.

5. Proračun naknade koja proizlazi iz ukupnih životnih troškova po JPP modelu

Naknada po JPP modelu koja proizlazi iz ukupnih životnih troškova privatne opcije isporuke, računa se na isti način kao u koraku 3, osim što se iskazuje i porez na dobit. Neto sadašnja vrednost investicije jednaka je nuli, uz diskontnu stopu koja je jednaka prosečnom ponderisanom trošku izvora finansiranja (u primeru je to 9,6%).

Tabela 13.

Proračun naknade po JPP modelu

	Opis	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Naknada	0	486	486	486	486	486	486	486	486	486
2.	Prihodi od komercijalizacije	0	12	12	12	12	12	12	12	12	12
3.	Kapitalni troškovi (Capex)	1.200									
4.	Rizici (Capex)	50									
5.	Operativni troškovi (Opex)	0	150	150	150	150	150	150	150	150	150
6.	Rizici (Opex)	0	18	18	18	18	18	18	18	18	18
7.	Naknada za pravo gradnje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8.	Porez na dobit	0	20	20	20	20	20	20	20	20	20
9.	Razlika	-1.250	214	214	214	214	214	214	214	214	214
10.	Kumulativ	-1.250	-1.036	-823	-609	-396	-182	32	245	459	673
11.	Finansiranje	0	214	214	214	214	214	214	214	214	214

Izvor: Agencija za JPP RH²²⁵

6. Proračun troškova konkurentne neutralnosti

Plaćanje poreza na dobit je konkurentna prednost javnog sektora, stoga se iznos poreza na dobit kalkuliše kao povećanje troška javnog partnera, ili umanjeње troškova privatnog partnera.

Tabela 14.

Proračun sadašnje vrednosti konkurentne neutralnosti

	Opis	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Konkurentna neutralnost	0	20	20	20	20	20	20	20	20	20
2.	Sadašnja vrednost	129									

Izvor: Agencija za JPP RH²²⁶

²²⁴ Agencija za JPP RH: *Značenje i postupak izračuna vrijednosti za novac kod projekata JPP*, 2014, str. 12

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Ibid. str. 13

7. Poređenje ukupnih životnih troškova, proračun VfM i grafički prikaz

U postupku proračuna VfM, vrednosti dobijene u prethodnim koracima svode se na sadašnju vrednost, uz primenu iste diskontne stope za tradicionalni i JPP model. Diskontnu stopu određuje državna Agencija za JPP, a u Hrvatskoj iznosi 5,5%.

Tabela 15. Proračun VfM

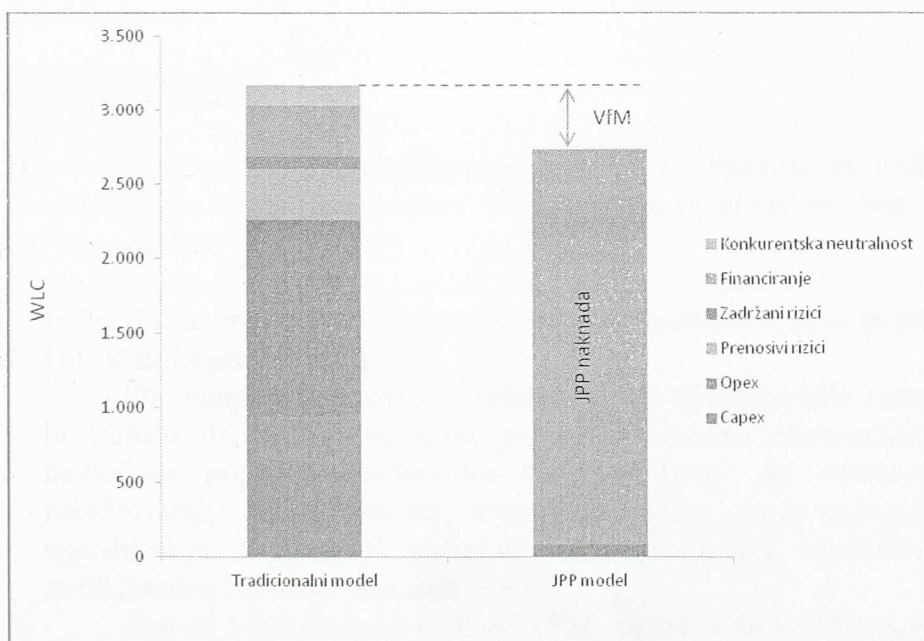
	Sadašnja vrednost	Tradicionalni model	JPP model
1.	Kapitalni troškovi (Capex)	948	
2.	Operativni troškovi (Opex)	1.318	
3.	Prenosivi rizici	339	
4.	Zadržani rizici	85	85
5.	Finansiranje	346	
6.	Komercijalizacija	-66	
7.	Konkurentna neutralnost	129	
8.	JPP naknada		2.650
9.	Ukupno	3.099	2.735
10.	VfM	364	
11.	VfM (%)	11,75%	

Izvor: Agencija za JPP RH²²⁷

Kao što se vidi, JPP opcija je povoljnija za 364 novčane jedinice, ili za 11,75% od tradicionalnog modela. JPP model donosi dugoročnu uštedu, čija je neto sadašnja vrednost 364 novčane jedinice.

Struktura sadašnjih vrednosti troškova projekta u obe opcije može se prikazati i grafički:

Tabela 16. Grafički prikaz VfM



Izvor: Agencija za JPP RH²²⁸

²²⁷ Agencija za JPP RH: Značenje i postupak izračuna vrijednosti za novac kod projekata JPP, 2014, str. 13.

7.3 Komparator troškova javnog sektora (eng. *Public Sector Comparator - PSC*)

Komparator troškova javnog sektora (PSC) je proračun koji omogućava da se uporedi koštanje određenog projekta u tradicionalnoj nabavci i modelu JPP. Tako se dobija poređenje vrednosti za novac (VfM) investicije. Ako je cena investicije niža u JPP modelu, tada se on primenjuje umesto tradicionalnog javnog finansiranja. PSC je kontrolni postupak pre donošenja odluke o pokretanju JPP. Nakon prijema ponuda u postupku javne nabavke kod JPP modela, mogu se uporediti vrednosti ukupnih životnih troškova privatnih ponuđača sa PSC i videti koja ponuda nudi najveću vrednost za novac. **Primena JPP modela smatra se opravdanom ukoliko su ukupni životni troškovi JPP opcije (iskazani kao neto sadašnja vrednost) manji od tradicionalne opcije nabavke putem javnog finansiranja.**

Odlike PSC su:

- PSC je procena zasnovana na referentnom projektu koji oslikava trošak za javni sektor u isporuci javne usluge po zadatom standardu;
- PSC je iskazan u neto sadašnjoj vrednosti;
- PSC se bazira na ukupnim životnim troškovima projekta (izgradnja, održavanje i upravljanje uslugom);
- PSC uključuje trošak rizika projekta.

PSC obuhvata proračun novčanih tokova povezanih sa:

- Osnovnim PSC-om;
- Kompetitivnom neutralnošću i
- Zadržanim i prenesenim rizicima projekta.

Svi budući novčani tokovi u projektu svode se na NPV uz primenu odgovarajuće diskontne stope.

7.3.1 Osnovni PSC

Osnovni PSC predstavlja očekivane kapitalne i operative troškove referentnog projekta koje snosi javni sektor tokom trajanja projekta, bez proračuna troška rizika projekta:²²⁹

1. **Inflacija:** uzima se predviđena stopa iz plana budžeta države za tekuću godinu.

2. **Direktni kapitalni troškovi:**

- Planiranje, projektovanje, nabavka osnovnih materijala i izgradnja (ovi troškovi bi trebalo da budu procenjeni prema dostupnim informacijama i u skladu sa najboljom praksom. Referentni projekat treba da odražava najdostupniji i najverovatniji vid nabavke javnog partnera, koji zadovoljava sve izlazne specifikacije, a troškovi treba da sumiraju ukupni očekivani kapitalni trošak tradicionalne isporuke koja nije JPP).

- Budući konsultantski troškovi (PSC ne treba da sadrži transakcione troškove i

²²⁸ Agencija za JPP RH: *Značenje i postupak izračuna vrijednosti za novac kod projekata JPP*, 2014, str.

14.

²²⁹ Više o PSC u: Infrastructure Australia: *National PPP Guidelines, Volume 4: PSC Guidance*, 2008.

troškove upravljanja ugovorom, već uključuje samo transakcione troškove koji se odnose direktno na isporuku referentnog projekta od strane javnog tela).

- Nepredviđene situacije (PSC ne sadrži rizike i nepredviđene situacije, već pretpostavlja idealan tok projekta).

3. Priliv kapitala

- Preostala vrednost (ako referentni projekat podrazumeva otpis imovine ili uređaja, NPV priliva kapitala koja se umanjuje za trošak otpisa imovine mora biti isključena iz PSC-a i ista mogućnost data ponuđačima u JPP modelu nabavke).

4. Troškovi održavanja i životni troškovi

- Kapitalni troškovi i troškovi održavanja (ovi troškovi se uzimaju u obzir da bi se osiguralo da se pretpostavljeni nivo održavanja i životnih troškova uklapa u kapitalne troškove, projekciju operativnih troškova i pretpostavke preostale vrednosti).

- Troškovi životnog ciklusa (troškovi održavanja se odnose na kvalitet održavanja postojećeg postrojenja i opreme pre nego na nadogradnju, unapređenje ili proširenje istih).

- Troškovi izvršilaca na održavanju (plate i nadnice, za koje se koristi državni index cene rada).

5. Direktni operativni troškovi: uključuju troškove usluga koje isporučuje privatni partner kao deo projekta. PSC se poredi sa specifikacijama usluge da bi se videlo da li su uključeni svi troškovi isporuke javne usluge po zadatom standardu. Može se desiti da su troškovi isporuke servisa u PSC-u različiti od trenutnih troškova javnog sektora u isporučivanju iste usluge.

- Trošak ulaznih specifikacija (podrazumevaju osnovne materijale, opremu i upravljačke troškove. Predviđanje očekivanih direktnih operativnih troškova uključuje i predviđanje razumnih poboljšanja isporuke usluge i njene efikasnosti kao rezultata nove infrastrukture).

- Trošak zaposlenih u isporuci usluge (sadrži troškove plata, osiguranja, obuke, odmora, bolovanja, otkaza i putovanja).

- Osiguranje (troškovi osiguranja se računaju kao deo analize rizika)

6. Indirektni troškovi

- Korporativni opšti troškovi (to su troškovi koji nisu povezani direktno sa isporukom usluge i koji se procenjuju u referentnom projektu).

7. Prihodi trećih strana u projektu (odnose se na potrebe trećih strana za infrastrukturu i ispunjavanje zahteva od strane javnog sektora. Očekivani prihod trećih strana tokom životnog veka referentnog projekta umanjuje NPV, stoga se isključuje iz ukupnih operativnih troškova osnovnog PSC-a).

Osnovni PSC se računa na osnovu gore pomenutih ulaznih specifikacija (eng. *Inputs*) po sledećoj formuli:

Osnovni PSC = (operativni troškovi - prihodi trećih strana) + kapitalni troškovi

7.3.2 Kompetitivna neutralnost

Kompetitivna neutralnost uklanja prednosti javnog sektora koje su posledica položaja javnog sektora u odnosu na javne usluge i javna dobra, a koje po prirodi stvari ne poseduje privatni sektor. Tek nakon uklanjanja nekonkurentnih prednosti inherentnih javnom sektoru i uključivanja troškova koji bi tada nastali, moguće je porediti PSC sa privatnim ponudama.

Tipičan primer kompetitivne prednosti javnog sektora jeste taksa na gradsko građevinsko zemljište, koju javni sektor nema kao trošak, dok za privatni sektor predstavlja značajan izdatak. **Uobičajena su tri koraka u proračunu kompetitivne neutralnosti:**

1. **Identifikacija efekata javnog vlasništva** (identifikacija oblasti koje generišu finansijske prednosti i nedostatke).
2. **Procena neto vrednosti finansijskih prednosti** (procena vrednosti efekata uklanjanja neto kompetitivne neutralnosti).
3. **Proračun uvođenja kompetitivne neutralnosti** (predviđanje ukupnih neto materijalnih troškova životnog veka referentnog projekta i fokusiranje na novčane tokove, a ne prihode).

PSC je proračun novčanog toka, zato kompetitivna neutralnost treba biti bazirana na prilagođavanju protoka novca, a ne na osnovu proračuna profita. Sledeća tabela pokazuje potencijalne prednosti koje može nositi javni sektor u projektu i način na koji se oni tretiraju u izradi PSC-a.

Tabela 17. **Potencijalne prednosti javnog sektora i njihov tretman u PSC-u**

Potencijalna prednost	Tretman troškova
Nema zahteva za obezbeđenjem cene kapitala	Koristiti odgovarajuću cenu kapitala u diskontovanju periodičnih novčanih tokova.
Oslobađanje od takse za zemljište	- Odrediti da li se za zemljište koje je u referentnom projektu naplaćuje taksa za privatne ponuđače; - Utvrditi visinu takse za privatne ponuđače; - U slučaju da se u obračunu ukupnih troškova nalazi trošak zakupa zemljišta, nije potrebno menjati PSC.
Oslobađanje od lokalnih taksi	- Odrediti da li referentni projekat sadrži premise koje podležu lokalnim taksama i koje bi plaćao privatni ponuđač; - Utvrditi visinu takse za privatne ponuđače; - Ritam novčanih tokova mora biti usklađen sa periodičnim obavezama plaćanja lokalnih taksi; - U slučaju da se u obračunu ukupnih troškova nalazi trošak komercijalnog zakupa, nije potrebno menjati PSC.
Oslobađanje od administrativnih taksi	- Odrediti da li referentni projekat sadrži administrativne takse; - Utvrditi administrativne takse za privatne partnere u referentnom projektu od kojih je izuzet javni sektor; - Izračunati iznos administrativnih taksi za privatni sektor.
Porezi i doprinosi na plate	- Odrediti iznos i dinamiku plaćanja poreza i doprinosa koje privatni ponuđač snosi, a koje javni sektor uključuje u referentni projekat.
Operativni troškovi	- Izračunati operativne troškove: knjigovodstvo, ljudske resurse, kancelarijske troškove, marketing i IT usluge.

Izvor: Infrastructure Australia²³⁰

²³⁰Infrastructure Australia: *National PPP Guidelines, Volume 4: PSC Guidance*, 2008, str. 24

Kompetitivna neutralnost obuhvata razlike između javnog i privatnog sektora u pogledu obaveza plaćanja taksi i državnih regulatornih troškova. Takse koje se obično uključuju u PSC su: zemljišna taksa, lokalne takse, porezi i doprinosi na plate i administrativne takse. Njihovi iznosi se dodaju u PSC jer je njihovo izuzeće za javni sektor kompetitivna prednost u odnosu na privatni sektor u referentnom projektu, koji bi zbog toga u startu bio povoljniji od bilo koje JPP opcije. Regulatorni troškovi podrazumevaju najčešće cenu građevinskih dozvola koje idu na teret privatnih ponuđača.

Postoji i obrnut proces, kada se kompetitivna neutralnost primenjuje u cilju zaštite javnog sektora - a to je trošak podnošenja izveštaja, koji privatni sektor nema. Tada se oduzima trošak javnog sektora u PSC-u, umesto dosadašnjeg dodavanja troškova koje ima privatni sektor, a javni nema.

7.3.3 Specifični rizici projekta i PSC

U izradi PSC-a, jedna od najvažnijih varijabli jeste uključivanje projektnog rizika. Transfer rizika je ključni element JPP, a javni sektor u ponudi privatnih ponuđača dobija cenu rizika koje prenosi na privatni sektor. Bez uključivanja kvantifikovanog rizika u PSC, nemoguće je porediti PSC sa ponudama u slučaju JPP modela.

U proračunu specifičnih projektnih rizika koriste se različite metode kako bi se odredila verovatnoća, posledice i očekivani nivo i trošak rizika.²³¹ Projektni rizik može biti prenet na partnera (preneti rizik), ili zadržan na strani javnog sektora (zadržani rizik). Nivo prenetog i zadržanog rizika varira od punude do ponude i zavisi od predloženih izmena koje ponuđači traže od javnog sektora vezanih za predloženu alokaciju rizika. U tom smislu, procene rizika u PSC-u mogu biti podložne izmenama nakon prijema ponuda. Procenjeni nivo prenetog rizika potrebno je dodati osnovnom PSC-u da bi se reflektovali svi očekivani troškovi usaglašeni sa rizicima koji se odnose na javni sektor tokom izvođenja projekta. Svaki zadržani rizik na strani javnog sektora i u referentnom i u JPP projektu, mora biti kvantifikovan i dodat i PSC-u i primljenim ponudama. Ukoliko je procena zadržanog rizika niska, ili je ista među ponuđačima, određivanje specifične vrednosti zadržanog rizika nije neophodno.

7.3.4 Analiza osetljivosti

Analiza osetljivosti omogućava procenu uticaja i verovatnoće pojedinačnih rizika u projektu.

Primenjuje se na test PSC-a u različitim situacijama. Sprovodi se za glavne novčane tokove i pretpostavke da bi se odredio kvalitet PSC-a u slučaju potencijalnih promena usled nastupanja različitih komponenti rizika tokom trajanja projekta.

Analiza osetljivosti se koristi u poređenju PSC-a sa ponudama da bi se identifikovale razlike u osnovnim pretpostavkama koje mogu uticati na evaluaciju ponuda i da se odredi PSC u odnosu na ponude, što predstavlja kvalitativni faktor PSC-a u određivanju najpovoljnije ponude u odnosu na PSC.

²³¹ Detaljno o rizicima u JPP biće reči u poglavlju 8.

Kao deo analize osetljivosti potrebno je ispitati pretpostavke najrazličitijih ključnih varijabli. Na primer, da li pretpostavka povećanja osnovnih troškova u osnovnom PSC-u utiče na smanjenje rizika povezanih sa osnovnim troškovima: ako se u analizi osetljivosti razmatra efekat povećanja osnovnih kapitalnih troškova projekta za 10% (reflektovanih u osnovnom PSC-u), nivo rizika projektovanja i izgradnje može biti niži.

Varijable koje se obično analiziraju putem analize osetljivosti su: kapitalni troškovi, operativni troškovi, diskontna stopa, stopa inflacije, troškovi popravki i održavanja.

Varijable se mogu analizirati pojedinačno ili simultano. Cilj analize osetljivosti je lakša kalkulacija projektnih rizika, ali i lakše poređenje ponuda sa PSC-om. U tom slučaju se ponude za JPP umanjuju za diskontnu stopu projekta i PSC diskontnu stopu. Razlika između umanjivanja ponuda sa dve diskontne stope predstavlja neto sadašnju vrednost prilagođenih rizika.

7.3.5 Diskontovanje

Da bi se efikasno upravljalo javnim prihodima i rashodima, a posebno dugoročnim investicionim projektima koji podrazumevaju višegodišnju izgradnju i eksploataciju uz visoke troškove, potrebno je uzeti u obzir tzv. vremensku preferenciju novca - njegovu različitu vrednost u odnosu na vreme kada se ta vrednost iskazuje. Osnov vremenske preferencije novca jeste da ista količina novca vredi više danas, nego za npr. godinu dana. Razlika u vrednosti iste količine novca s obzirom na vreme iskazivanja dovodi nas do diskontne stope i diskontovanja. **Da bi se izjednačile novčane vrednosti budućih priliva i odliva novčanih tokova nekog projekta, potrebno ih je svesti na sadašnju vrednost, tj. diskontovati.**

Najjednostavnije objašnjenje diskontne stope jeste da je ona suprotna kamatnoj stopi. Tako je i metod diskontovanja suprotan metodu obračuna kamate. Kod obračuna kamate, osnovnom ulogu se dodaje određena kamatna stopa, kojom se uvećava buduća vrednost osnovnog uloga. Na primer, ako imamo osnovni ulog od 100 dinara i kamatu od 10% na godišnjem nivou, za godinu dana će osnovni ulog iznositi 110 dinara. Tako je buduća vrednost sadašnje vrednosti uloga od 100 dinara u stvari 110 dinara.

Kao što obračun kamate pokazuje buduću vrednost neke poznate sadašnje vrednosti, diskontovanje pokazuje sadašnju vrednost neke poznate buduće vrednosti. Primenuje se isto kamatna stopa, ali u suprotnom smeru, a naziva se diskontna stopa. Tako u istom primeru sa 100 dinara, samo u suprotnom smeru, sadašnja vrednost buduće vrednosti od 110 dinara jeste 100 dinara, ako je diskontna stopa 10% godišnje.

Matematički, sadašnja vrednost budućih troškova ili dobiti dobija se sledećom formulom:

$$PV = FV / (1+i)^n$$

PV- Present value, sadašnja vrednost

FV- Future value, buduća vrednost

i - Diskontna stopa (izražava se u decimalama tako što se stopa podeli sa 100, npr. ako je 10%, u formuli se piše 0,1)

n - Broj godina, meseci ili drugih vremenskih odrednica između sadašnjosti i perioda za koji se računa NPV.

Metoda diskontovanja je neophodna u proračunu neto sadašnje vrednosti ukupnih životnih troškova PSC-a da bi se mogli uporediti sa ponudama u JPP modelu kako bi se dobilo poređenje VfM projekta u tradicionalnom modelu isporuke i u formi JPP i odredilo koji je model isplativiji.

Ukupni životni troškovi se iskazuju u vidu neto sadašnje vrednosti, tj. razlike sadašnje vrednosti prihoda i sadašnje vrednosti troškova. To znači da se sadašnja vrednost i prihoda i troškova mora izračunati metodom diskontovanja.

Diskontovanje je sastavni deo izrade PSC-a. Svrha komparatora troškova javnog sektora jeste poređenje sadašnje vrednosti ukupnih životnih troškova tradicionalnog modela (finansiranje projekta iz budžeta javnog sektora) i modela JPP. PSC uključuje i proračun naknade koju plaća javni sektor u slučaju JPP aranžmana. Tako PSC iskazuje sadašnju vrednost ukupnih životnih troškova i sadašnju vrednost naknade. Pritom sadašnja vrednost predstavlja vrednost budućih novčanih tokova svedenu na sadašnju vrednost primenom diskontne stope.

Metodologija diskontovanja počiva na sledeća četiri principa:²³²

- Gotovo svi projekti sadrže sistemski rizik;
- Sistemski rizik snosi javni ili privatni partner, a može biti i podeljen;
- Diskontna stopa sadrži sistemski rizik, ali ne i specifične projektne rizike, koji se posebno kvantifikuju;
- Diskontne stope u PSC-u i JPP ponudi razlikuju se u zavisnosti od transfera sistemskih rizika.

Sistemski rizici nisu specifični rizici projekta, već su to opšti rizici tržišta koji utiču na projekat u celini (npr. inflacija). Da bi se kvantifikovao sistemski rizik nekog projekta, koristi se CAPM metod, skraćenica od eng. *Capital Asset Pricing Model* (model određivanja cene kapitalnih sredstava). Osnova CAPM metode je premisa da će očekivana stopa povraćaja (eng. *The Rate of return*) koju bi trebalo da donese bilo koja investicija (postrojenje ili mašina), biti dovoljna da kompenzuje rizik investitora (ili vlasnika) koji se ne može eliminisati diversifikacijom kroz investiranje na drugu stranu (u druge mašine ili postrojenja). Sistemski rizik se zato zove i tržišni, ili nediversifikovani rizik.

Diskontna stopa PSC-a i JPP-a modifikuje se u zavisnosti od visine prenetih sistemskih rizika na privatni sektor. Zato se diskontna stopa koja se uvećava zbog prenosa sistemskih rizika privatnim ponuđačima zove JPP diskontna stopa, dok se PSC model radi po hipotetički idealnom modelu koji ne uključuje bilo kakve rizike, pa je diskontna stopa PSC-a tzv. stopa bez rizika (eng. *Risk free rate*), ili PSC diskontna stopa. Tako se projekti u kojima nema sistemskog rizika diskontuju istom stopom kao PSC.

²³² Najpregledniju i najdetaljniju metodologiju diskontovanja u evaluaciji JPP ima Australija i njena državna agencija za JPP Infrastruktura Australije (eng. *Infrastructure Australia*). U ovom radu je prikazana metodologija koja se može naći u 5. tomu priručnika za JPP - *Discount rate methodology guidance*, iz 2013. godine.

U praksi je, međutim, uvek prisutan sistemski rizik u projektima po modelu JPP, pa se koristi CAPM metoda za procenu nivoa sistemskog rizika u projektu; zatim se procenjuje nivo sistemskog rizika koji javni sektor prenosi na privatni u JPP modelu; zatim se pomoću CAPM modifikovanog metoda određuje promena stope bez rizika koju sadrži PSC, da bi se kompenzovao transferisani sistemski rizik privatnom partneru; na kraju se tok novca u JPP modelu diskontuje novom JPP diskontnom stopom. Svaka ponuda se diskontuje različitom diskontnom stopom, koja se menja u zavisnosti od nivoa preuzetog rizika. Što se više rizika prenese privatnom partneru, viša će biti i JPP doskontna stopa.

Postoje četiri vrste diskontnih stopa:

- **Stopa bez rizika** (eng. *The risk free rate*): teorijska stopa povraćaja investicije bez rizika, obično ekvivalentna visini kamate na dugoročne državne obveznice.
- **Projektna stopa** (eng. *The project rate*): diskontna stopa koja predstavlja potreban povraćaj u slučaju kada su svi sistemski rizici na strani privatnog partnera;
- **JPP diskontna stopa** (eng. *The PPP discount rate*): diskontna stopa koja uključuje sistemski rizik transferisan privatnom sektoru;
- **PSC diskontna stopa** (eng. *The PSC discount rate*): stopa bez rizika, gde svi sistemski rizici ostaju na strani javnog sektora.

Ako se privatnom sektoru ne prebacuje sistemski rizik, u proračunu neto sadašnje vrednosti troškova (eng. *Net present costs - NPC*) uzima se stopa bez rizika (eng. *The risk free rate*).

Ako se sav sistemski rizik prebaci privatnom sektoru, diskontna stopa koja se koristi u proračunu neto sadašnje vrednosti troškova (NPC) privatnog partnera mora biti određena CAPM metodom, a naziva se Projektna stopa (eng. *The project rate*).

U slučaju podele sistemskog rizika između javnog i privatnog sektora, visina projektne stope u odnosu na stopu bez rizika direktno je srazmerna visini transfera sistemskog rizika - što se više prebaci rizika na privatnog partnera, viša će biti i diskontna stopa.

Projektna diskontna stopa se računa po CAPM formuli:

$$R_a = R_f + B_a(R_m - R_f)$$

R_a - predstavlja cenu kapitala ili potreban povraćaj sredstava čija je klasa rizika određena *asset beta* faktorom ili sistemskim rizikom;

R_f - predstavlja stopu bez rizika, (eng. *Risk free rate*);

B_a - *asset beta* faktor, koji pokazuje stepen sistemskog rizika koji utiče na projekat;

$(R_m - R_f)$ - tržišna premija rizika, (eng. *The market risk premium*), predstavlja razliku povraćaja koji investitor očekuje da bi investirao i visine stope bez rizika. U Australiji je npr. određuje Vlada i iznosi 6%.²³³

²³³ Gov.of Western Australia/Department of Treasury: *PPP PSC policy*, 2013, str. 15

Između PSC diskontne stope (0% sistemskog rizika) i projektne diskontne stope (100% sistemskog rizika), nalazi se opseg JPP diskontnih stopa koje bi trebalo da se odrede za svaku ponudu posebno usled različite podele rizika. To se radi u sledećim koracima:

1. **Određuje se PSC diskontna stopa**, tzv. stopa bez rizika (eng. *The risk free rate*);
2. **Identifikuju se sistemski rizici**;
3. **Određuje se premija projektnog rizika** množenjem premije tržišnog rizika sa *asset beta* faktorom datog projekta;
4. **Određuje se udeo premije projektnog rizika** u datom projektu na osnovu sledećih koraka:
 - Meri se svaki sistemski rizik po važnosti na skali od 1,3 i 5, gde 5 označava visok rizik u uticaju na novčane tokove ili povraćaj sredstava, 3 srednji, dok je 1 oznaka za slab uticaj;
 - Merenje sistemskih rizika koristi se za raspoređivanje premije projektnog rizika između svakog od sistemskih rizika;
 - Određuje se procenat prenetih sistemskih rizika privatnom partneru na osnovu kvalitativne procene svakog sistemskog rizika;
 - Određuje se ukupni procenat prenete premije projektnog rizika tako što se množi izmereni sistemski rizik sa procentom rizika koji se prenosi privatnom partneru. Ukupno se dobija udeo premije projektnog rizika koja se koristi u određivanju diskontne stope privatnog ponuđača.

Kada se dobije neto sadašnja vrednost JPP ponude uz primenu projektne diskontne stope, ista ponuda se može diskontovati sa PSC diskontnom stopom, a razlika u iznosu NPV projekta nakon primene projektne i PSC diskontne stope jeste neto sadašnja vrednost sistemskih rizika.

U primeru koji sledi prikazaćemo primenu diskontne stope u poređenju dva jednostavna novčana toka. Zamislimo dve investicije, kod kojih se u oba slučaja investira po 10.000 dinara na pet godina. U prvom slučaju (opcija A) investira se u startu (nulta godina) 2.000, i u svakoj od četiri naredne godine po 2.000 dinara. U drugom slučaju (opcija B) u startu se ne investira ništa, dok se u svakoj od naredne četiri godine investira po 2.500 dinara. Na kraju su oba zbira ukupnih investicija u oba modela 10.000 dinara, međutim, ako primenimo diskontnu stopu od 7% da bi dobili neto sadašnju vrednost investicije, dobićemo sledeći rezultat:

Tabela 18. **Primer proračuna NPV za dva različita ulaganja**

Opcija A						
	0. godina	1. godina	2. godina	3. godina	4 godina	Ukupno
Trošak ulaganja	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	10.000
NPCx7% (Neto sadašnja vrednost ulaganja/troška x 7% diskontne stope)	2.000	1.869	1.747	1.633	1.527	8.776

Opcija B						
	0 godina	1 godina	2 godina	3 godina	4 godina	Ukupno
Trošak ulaganja	0	2.500	2.500	2.500	2.500	10.000
NPCx7%	0	2.336	2.184	2.041	1.908	8.469

Izvor: autor

Koristimo formulu za diskontovanje $PV=FV/(1+i)^n$. U nultoj godini je vrednost investicije, logično, ista. U prvoj godini $PV=2.000/(1+0,07)^1$, pa dobijamo da je neto sadašnja vrednost današnjih 2.000 dinara uz diskontnu stopu od 7% za godinu dana 1.869 dinara. Drugačije rečeno, 2.000 današnjih dinara vredi danas 1.869 dinara ako ih uložimo za godinu dana i primenimo diskontnu stopu od 7% (recimo da je inflacija 7%). U drugoj godini je $PV=2.000/(1+0,07)^2$, pa dobijamo da 2.000 dinara danas vredi 1.747 dinara, ako bi ih uložili za dve godine uz diskontnu stopu od 7%. Tako na kraju, zbirno, dobijamo da investicija od 10.000 dinara za 5 godina ima neto sadašnju vrednost od 8.776 dinara, uz diskontnu stopu od 7%.

U drugoj opciji ulaganja, ista investicija ima NPV od 8.469 dinara, dakle, jeftinija je od prvog načina ulaganja.

U poglavlju broj 8, koje će detaljnije govoriti o rizicima u JPP, biće još reči o PSC i diskontnim stopama, jer su ta dva pojma neodvojivi deo kalkulacije rizika javno-privatnog partnerstva.

7.4 Projektni ciklus JPP

U tabeli 17. prikazan je projektni ciklus JPP u četiri faze, od kojih svaka ima dve podfaze i nekoliko koraka.

Tabela 19.

Projektni ciklus JPP

faza	podfaza	koraci
1. Identifikacija projekta	1.1 Definisane i odabir projekta	- Identifikacija - Izlazne specifikacije
	1.2 Procena JPP opcije	- Dostupnost - Alokacija rizika - Eurostat tretman - Bankabilnost - Vrednost za novac

2. Detaljna priprema projekta JPP	2.1 Organizacija	- Formiranje projektnog tima - Formiranje tima savetnika - Osmišljavanje projektnog plana i vremenskog rasporeda
	2.2 Predtenderska faza	- Izrada dodatnih studija - Priprema detaljnog nacrt modela JPP - Odabir postupka nabavke - Definisanje kriterijuma za ocenu ponuda - Izrada nacrt ugovora o JPP
3. Nabavka	3.1 Tenderski postupak	- Objava i pretkvalifikacija - Poziv na tender - Interakcija sa ponuđačima - Dodela ugovora
	3.2 Potpisivanje ugovora o JPP i zatvaranje finansijske konstrukcije	- Finalizacija ugovora o JPP - Sklapanje ugovora o finansiranju i pratećih ugovora - Zatvaranje finansijske konstrukcije
4. Implementacija	4.1 Upravljanje ugovorom	- Dodela upravljačkih odgovornosti - Praćenje i upravljanje izvršenjem projekta i izlaznim specifikacijama - Upravljanje ugovorenim i neugovorenim izmenama - Rešavanje sporova - Prestanak ugovornog razdoblja
	4.2 Naknadna evaluacija	- Definisanje institucionalnog

		okvira - Izrada analitičkog okvira
--	--	--

Izvor: EPEC²³⁴

U narednim delovima ćemo opisati svaku fazu, sa podfazama i koracima:

1. Prva faza - Identifikacija projekta

Prva od četiri faze JPP projektnog ciklusa jeste identifikacija projekta. Ona je ključna jer se na startu određuje da li se određeni projekat (recimo izgradanja mosta) realizuje u formi JPP, ili kao tradicionalna javna nabavka. U prvoj podfazi definiše se i odabira projekat, a u drugoj se procenjuje da li da se u realizaciji projekta primeni JPP opcija.

1.1. Podfaza - Definisanje i odabir projekta

Javno telo koje želi da realizuje neki projekat od javnog značaja (da izgradi školu, bolnicu, put, most, fabriku vode i sl.), mora prvo da napravi analizu ponude i tražnje za predmetom projekta i analizu troškova i uticaja na okolinu. U klasičnoj javnoj nabavci, studije izvodljivosti i prateće analize troškova i uticaja na okolinu usmerene su na ulazne specifikacije projekta, odnosno na potrebe koje trebaju da se zadovolje projektom. Opcija JPP je potpuno suprotna, u njoj javni sektor definiše skup izlaznih specifikacija prema potencijalnom privatnom partneru, odnosno, sve potrebe su adresirane na izvođača radova. Zato je studija izvodljivosti sa pratećim analizama posao privatnog partnera u ugovoru o JPP.

Krajnji cilj svakog projekta u režiji javnog sektora jeste vrednost za novac, odnosno isplativost projekta. Koristi moraju biti veće od troškova. U drugoj podfazi procenjuje se isplativost opcije JPP u odnosu na klasičnu nabavku.

1.2 Podfaza - Procena JPP opcije

Da bi se određeni projekat realizovao u formi JPP, javno telo koje ga sprovodi mora da zna odgovore na sledeća pitanja:

- Da li je projekat dostupan, odnosno, da li korisnici i javno telo mogu da plate projekat i kako će ga platiti? (kroz korisničke naknade, subvencije države, ili nepovratna sredstva EU fondova);
- Koji su izvori rizika u projektu i kako ih alocirati i upravljati njima?
- Odakle će se finansirati realizacija projekta? Hoće li projekat biti bankabilan (sposoban da otplaćuje kredit)? Hoće li privući investitore i zadovoljiti zahteve državnih ili EU konkursa za sufinansiranje sličnih projekata?
- Ako je projekat priuštiv i bankabilan, da li je na kraju i isplativ, ostvaruje li vrednost za novac?
- Kakav tretman će projekat imati u bilansu stanja javnog sektora? Hoće li se knjižiti kao investicija ili zaduženje?

²³⁴ EPEC: *The guide to guidance*, 2011, str. 7. Dalji prikaz strukture JPP ugovora zasniva se na EPEC-ovom vodiču, koji je merodavan za članice EU.

1.2.1 Dostupnost projekta

Dostupnost projekta se odnosi na sposobnost plaćanja izgradnje, upravljanja i održavanja projekta, bilo da se radi o platežnoj sposobnosti korisnika usluga ili javnog sektora. Dostupnost se, međutim, ne odnosi samo na uopštenu finansijsku održivost projekta. JPP projekat se smatra dostupnim ako se javni izdaci koje povlači mogu uskladiti sa budžetom javnog sektora.

Da bi se odredila dostupnost projekta u formi JPP, potrebna je analiza troškova upravljanja i održavanja projekta, nivoi novčanih tokova potrebnih za vraćanje kredita i isplatu dividendi ulagačima u DPN. Izrada procene troškova povlači i procenu prihoda.

Prihodi u JPP projektu mogu se ostvarivati naplatom od krajnjih korisnika ili sam javni sektor plaća privatnom partneru naknadu za korišćenje objekta JPP. U prvom slučaju, javni sektor često subvencionise korisnike učešćem u plaćanju usluge da bi se zadržala socijalna cena, što može uticati na vrednost za novac, odnosno isplativost projekta kao JPP. Nekada se kombinuju oba izvora prihoda.

1.2.2 Alokacija rizika

Aдекватna podela rizika između partnera u JPP u velikoj meri određuje vrednost za novac projekta. Zato u podfazi procene JPP opcije projekta, pored analize prihoda povezane sa dostupnošću projekta, javni partner mora uraditi i sveobuhvatnu procenu rizika koje nosi projekat. Upravljanje rizicima traje koliko i ugovor o JPP i ima 5 faza:

1. Utvrđivanje rizika vezanih za projekat;
2. Procena rizika, verovatnost pojavljivanja utvrđenih rizika i posledica koje nose ako se ostvare;
3. Alokacija svakog rizika na jednog od partnera (neki rizici se mogu i podeliti);
4. Ublažavanje rizika;
5. Praćenje i preispitivanje utvrđenih i novih rizika i upravljanje novim rizicima.

Postoje tri opšte grupe rizika: poslovni, pravni i politički.

Poslovni rizici postoje na strani ponude i tražnje. Rizici na strani ponude uključuju rizike izgradnje, upravljanja i rizik finansijskog tržišta (kurs, inflacija). To su rizici pri ispunjavanju obaveza u JPP. Rizici tražnje odnose se na pad broja korisnika predmeta JPP.

Pravni i politički rizici odnose se na pravni okvir, rešavanje sporova, regulatorni okvir, državnu politiku, poreze, eksproprijaciju i nacionalizaciju.

Privatni sektor bolje upravlja poslovnim, a javni pravnim i političkim rizicima.²³⁵

1.2.3 Bankabilnost

Projekat JPP je bankabilan ako finansijeri žele da ulože novac. Finansiranje se vrši po modelu projektnog finansiranja.²³⁶ Finansiranje JPP projekata je obično pomoću dugoročnog zaduživanja, gde se na taj način obezbeđuje 70-90% sredstava. U ovakvom

²³⁵ Više o rizicima u poglavlju 8.

²³⁶ Više o projektnom finansiranju u poglavlju 9, posebno u glavi 9.3

načinu zaduživanja glavni izvor osiguranja je novčani tok projekta, zato je procena finansijskih rizika važna. Finansijske rizike povezane sa JPP projektima najčešće uzrokuju sledeći faktori:

- Optimistične procene prihoda i nivoa tražnje za uslugom;
- Nedovoljno ulaganje u studiju izvodljivosti i procene troškova, što vodi većem zaduživanju u periodu implementacije projekta;
- Finansiranje dugoročnih projekata kratkoročnim zaduživanjem;
- Zaduživanje sa promenljivom kamatnom stopom;
- Zanimarivanje alokacije rizika koja bi onemogućila izmene ugovora od strane DPN-a u njegovu korist;
- Refinansiranje koje može doneti korist DPN-u, ali ne i javnom partneru ako propusti da ugovori i takvu situaciju.

1.2.4 Analiza vrednosti za novac

Vrednost za novac (eng. *Value for money - VFM*)²³⁷ je čest pojam u literaturi o JPP i u stvari predstavlja širi prevod onoga što se u srpskom jeziku zove isplativost. Projekat JPP je isplativ ako su troškovi njegove realizacije niži od troškova koji bi bili u slučaju tradicionalne nabavke javnog sektora. U Britaniji se kaže da projekat ostvaruje vrednost za novac kada košta manje od istog projekta kada bi ga izvodio samo javni sektor. Pritom se radi analiza hipotetičkog projekta javnog sektora sa kojim se poredi JPP i taj alternativni model javnog sektora naziva se komparator troškova javnog sektora (eng. *Public Sector Comparator - PSC*).²³⁸

Izračunavanje komparatora troškova javnog sektora je zakonska obaveza u izradi studije izvodljivosti za JPP projekte u mnogim programima za JPP širom sveta. Otežavajuće okolnosti za JPP u poređenju sa PSC su visoki transakcioni troškovi u JPP aranžmanu i troškovi nadzora nad sprovođenjem ugovora koje ima javni sektor. Praksa pokazuje da će JPP prevagnuti nad PSC ako ispunjava većinu sledećih uslova:

- Ako je u pitanju veliki investicioni projekat koji zahteva efikasno upravljanje rizicima izgradnje i isporuke;
- Ako projekat zahteva posebnu stručnost u projektovanju i implementaciji;
- Ako javni sektor može precizno da definiše izlazne specifikacije usluge i stavi ih u ugovor o JPP;
- Ako se mogu jasno utvrditi i podeliti rizici;
- Ako je moguće proceniti troškove održavanja objekta i usluga za ceo ugovorni period;
- Ako je vrednost projekta velika, pa su troškovi nabavke realni;
- Ako su tehnološki aspekti projekta stabilni i ne podležu kratkoročnim i iznenadnim promenama.

Prva faza identifikacije projekta uključuje ranu procenu modela naplate JPP projekta, da li će ih i kada plaćati javni sektor ili korisnici i koje će rizike prihvatiti privatni i javni partner. Ova faza omogućava javnom partneru da identifikuje i upravlja dugoročnim fiskalnim obavezama koje nosi projekat JPP.

²³⁷ Detaljnije o VFM u poglavlju 7.2

²³⁸ Detaljnije o PSC u poglavlju 7.3

1.2.5 Eurostatov tretman duga i deficita u JPP

O Eurostatovim pravilima knjiženja JPP projekata pisano je u poglavlju 4.6.6 *Knjiženje i budžetiranje PFI projekata*.

2. Druga faza - Detaljna priprema projekta JPP

Nakon prve faze identifikacije projekta, u kojoj javni partner (država, ministarstvo, lokalna samouprava ili javno preduzeće) na osnovu studije izvodljivosti donese odluku o ekonomskoj opravdanosti JPP projekta, sledi druga faza detaljne pripreme projekta JPP. Ona ima dve podfaze, organizaciju i predtendersku fazu.

Tabela 20.

Detaljna priprema projekta JPP

Druga faza: Detaljna priprema projekta JPP	
1. Podfaza : Organizacija	
Koraci	Ključni zadaci
Uspostavljanje projektnog tima	- Uspostavljanje tima koji će upravljati projektom - Definisanje upravljačke strukture projekta JPP
Uspostavljanje tima savetnika	- Utvrđivanje stručnih potreba tima - Odabir savetnika za svaku potrebu
Osmišljavanje projektnog plana i vremenskog rasporeda	- Utvrđivanje projektnih aktivnosti i ključnih faza - Izrada detaljnog plana projekta i vremenskog rasporeda
2. Podfaza: Predtenderska faza	
Koraci	Ključni zadaci
Izrada dodatnih studija	- Priprema detaljne studije slučaja - Detaljna ocena rizika JPP projekta
Priprema detaljnog nacrt modela JPP	- Određivanje glavnih elemenata ugovora o JPP - Izrada detaljnog registra rizika - Izrada detaljne poslovne i finansijske analize
Odabir postupka nabavke	- Definisanje uloge privatnog partnera i razmatranje različitih oblika modela JPP - Odabir načina javne nabavke
Odabir kriterijuma za ocenu ponuda	- Formiranje odbora za evaluaciju ponuda - Selekcija kriterijuma za bodovanje ponuda

Izrada nacrtu ugovora o JPP	- Detaljno definisanje standarda usluga projekta, alokacije rizika i mehanizma plaćanja - Završetak nacrtu ugovora o JPP
-----------------------------	---

Izvor: EPEC²³⁹

2.1 Podfaza - Organizacija

Prva podfaza detaljne pripreme projekta JPP - organizacija, ima tri koraka: uspostavljanje projektnog tima, savetničkog tima i pravljenje projektnog plana i vremenskog rasporeda.

2.1.1 Uspostavljanje projektnog tima

Projektni tim u složenim JPP projektima obično čini Upravni odbor projekta i sam projektni tim koji upravlja projektom. Upravni odbor čine službenici javnog sektora koji je partner u projektu, a predsednik Upravnog odbora je obično viši funkcioner javnog sektora koji je odgovoran za realizaciju projekta. Projektom upravlja projektni tim, on komunicira sa savetnicima i izveštava Upravni odbor. Vođa projektnog tima je direktor projekta i ta osoba mora poznavati funkcionisanje i javnog i privatnog sektora.

2.1.2 Uspostavljanje tima savetnika

Savetnici u JPP projektu služe u svim fazama projekta, od pripreme studije izvodljivosti, preko nabavke, do implementacije projekta. Njihov angažman je sastavni deo budžeta projekta. U fazi nabavke, potrebni su finansijski, tehnički i pravni savetnici. Postoje i posebna pitanja koja zahtevaju eksperte iz oblasti zaštite okoline, ili pitanja osiguranja i rizika. Savetnici se obično angažuju grupno, kao konzorcijum, a rukovodi im direktor projekta. U tom slučaju se konsultanti ili savetnici nazivaju Savetodavno telo. Navešćemo najčešće poslove pravnih, tehničkih, finansijskih i savetnika za zaštitu okoline.

Poslovi pravnog savetnika:

- Savetuje javni sektor o zakonskom okviru neophodnom za JPP aranžman;
- Asistira u proceni izvodljivosti projekta sa pravne tačke gledišta;
- Savetuje o pitanjima odgovarajuće opcije javne nabavke;
- Savetuje u pripremi objave inicijalnog ugovora;
- Savetuje o dokumentaciji za javnu nabavku: predkvalifikacioni upitnik, poziv za tender i kriterijumi ocenjivanja ponuda;
- Učestvuje u pravljenju ugovora o JPP;
- Proverava da li ponude na tenderu ispunjavaju pravne i ugovorne kriterijume za njihovo podnošenje;
- Procenjuje i savetuje o svim postupcima i ugovornim rešenjima u toku javne nabavke, uključujući i pregovore u ugovoru;
- Pomaže u pojašnjavanju i doradi pravnih aspekata projekta uopšte.

²³⁹EPEC: *The guide to guidance*, 2011, str. 15

Poslovi tehničkog savetnika:

- Izrađuje nacrt predviđenih izlaznih performansi i zahteva JPP projekta;
- Sa finansijskim savetnicima razvija mehanizam plaćanja u ugovoru o JPP;
- Procenjuje i savetuje o svim tehničkim pitanjima tokom faze nabavke;
- Detaljno analizira izvodljivost tehničkih rešenja koja nudi privatni partner²⁴⁰;
- Utvrđuje postojeće stanje lokacije na kojoj će se raditi projekat;
- Izvodi poslove prostornog planiranja i projektovanja.

Poslovi finansijskog savetnika:

- Pomaže u razvoju svih finansijskih aspekata projekta;
- Savetuje kako eventualno obezbediti javno finansiranje projekta;
- Savetuje o primenljivosti određenih izvora finansiranja i njihovoj optimizaciji u okviru finansijske konstrukcije projekta;
- Proverava da li finansijski aspekti ponuđača ispunjavaju zahteve za podnošenje ponude;
- Proverava i po potrebi vrši reviziju finansijskih modela ponuđača;
- Ocenjuje finansijske predloge i savetuje o njima tokom faze nabavke;
- Savetuje o bankabilnosti (mogućnosti osiguranja izvora finansiranja pojedinačne ponude);
- Detaljno analizira finansijska rešenja (eng. *Financial due diligence*) koja nude privatni partneri u ponudama;
- Pomaže u pregovorima sa zajmodavcima;
- Pomaže u strategiji osiguranja od kamatnog i valutnog rizika prilikom konačne ponude finansiranja.

Poslovi savetnika za očuvanje životne okoline:

- Proučava mogući ekološki uticaj projekta;
- Pomaže u detaljnoj analizi očuvanja okoline (eng. *Environmental due diligence*), uključujući potrebne dozvole i sertifikate;
- Utvrđuje potencijalne ekološke rizike i načine kako ih tretiraju ponuđači;
- Razmatra ublažavanje tih rizika i posledice na obim i tehnički dizajn projekta.

2.1.3 Osmišljavanje projektnog plana i vremenskog rasporeda

Projektni tim i savetnici bi trebalo prvo da naprave detaljan plan projekta i vremenski raspored nabavke. Plan obuhvata pripremu dokumentacije, kontakte sa zainteresovanim stranama, tenderski postupak i dobijanje potrebnih odobrenja od strane države.

2.2 Podfaza - Predtenderska faza

Predtenderska faza ima dva cilja:

- Da se detaljno pripreme svi aspekti nacrta JPP projekta: odgovornosti, alokacija rizika, mehanizam plaćanja itd, da bi se dobio kompletan nacrt ugovora o JPP;
- Da se odabere način sprovođenja javne nabavke, definišu kriterijumi za odabir ponude i pripremi dokumentacija za nadmetanje na tenderu.

²⁴⁰ U originalu se koristi termin *Due diligence (on bidders' sollutions)*, za koji ne postoji adekvatan prevod. Hrvati termin prevode kao *dubinska analiza*.

Predtenderska faza je važna jer se na njenom kraju objavljuje poziv za tender.

Ona ima 5 koraka:

1. Izrada dodatnih studija;
2. Priprema detaljnog nacrt modela JPP;
3. Odabir postupka nabavke;
4. Definisanje kriterijuma za ocenu ponuda;
5. Izrada nacrt ugovora o JPP.

2.2.1 Izrada dodanih studija

Iako su do predtenderske faze već urađene ključne tehničke, finansijske i ekonomske analize, često je potrebno pre raspisivanja tendera sprovesti dopunske specijalizovane studije zbog sledećih razloga:

- Ako su se tokom procene i pripreme projekta pojavili aspekti koji zahtevaju doradu;
- Ako su studije koje su rađene u pripremanju studije izvodljivosti bile više usmerene ka tome da javni sektor opredele za JPP opciju, umesto tradicionalnu nabavku, i zbog toga nedostaju detalji u nacrtu JPP potrebni za sklapanje ugovora o JPP;
- Pitanja alokacije rizika često zahtevaju dodatne studije.

Javni partner može razmotriti i korišćenje strukturnih i kohezivnih fondova EU za finansiranje određenog dela projekta. Informacije, garancije i izvori finansiranja koje koristi javni sektor, privatni partner ne treba da uzima zdravo za gotovo, već sa svoje strane treba da sprovede temeljnu analizu svih aspekata projekta.

2.2.2 Priprema detaljnog nacrt modela JPP

Prvi korak u sastavljanju detaljnog nacrt modela JPP je priprema dokumenta koji daje popis glavnih elemenata ugovora. Zatim se razrađuju posebni elementi pojedinačno. Pitanja alokacija rizika su u fazi izrade studije izvodljivosti razmatrana na osnovu preliminarne matrice podele rizika, dok u ovoj fazi savetnici porede rizike sa provlađujućim tržišnim uslovima. U fazi studije izvodljivosti radi se i finansijski model očekivanog JPP (eng. *Shadow bid model*), koji se sada dodatno razrađuje radi utvrđivanja alternativnih raspodela rizika i mehanizama plaćanja.

2.2.3 Odabir postupka nabavke

Postupak javne nabavke mora biti u skladu sa propisima EU o javnim nabavkama, o čemu je bilo reči u šestom poglavlju. U EU postoje četiri postupka javne nabavke: otvoreni, restriktivni, pregovarački i konkurentni dijalog.²⁴¹ S obzirom na to da koncesije nisu obuhvaćene Direktivama EU za javne nabavke, njihovo sprovođenje mora biti u skladu sa principima Ugovora o EU o transparentnosti, slobodi osnivanja i pružanja usluga i jednakog tretmana.²⁴² Zakonodavstvo EU se ne bavi posebno JPP, tako da svaki oblik JPP mora biti u skladu sa opštom zakonskom regulativom EU o

²⁴¹ Detaljnije o postupcima javnih nabavki u poglavlju 6.4

²⁴² Detaljnije o principima Ugovora o EU u poglavljima 6.5 i 6.6

javnim nabavkama, te stoga projektni tim mora imati pravne savetnike koji poznaju nacionalno, ali i evropsko zakonodavstvo.

U narednoj tabeli se porede četiri postupka javne nabavke u EU:

Tabela 21. **Poređenje postupaka javne nabavke u EU**

	Otvoreni postupak	Restriktivni postupak	Pregovarački postupak	Konkurentni dijalog
Mogućnost ograničavanja broja ponuđača	Nije dopuštena pretkvalifikacija ili prethodni odabir. Svako zainteresovano društvo može podneti ponudu.	Broj ponuđača se može ograničiti na najmanje 5, u skladu sa kriterijumima navedinim u objavi. Pretkvalifikacija i uži izbor su dopušteni.	Broj ponuđača se može ograničiti na najmanje tri, u skladu sa kriterijumima navedinim u objavi. Pretkvalifikacija i uži izbor su dopušteni.	Broj ponuđača se može ograničiti na najmanje tri, u skladu sa kriterijumima navedinim u objavi. Pretkvalifikacija i uži izbor su dopušteni.
Rasprava tokom postupka	Tokom postupka nadmetanja nije dozvoljeno menjati specifikacije, niti pregovarati ili voditi dijalog sa ponuđačima. Dopuštena su pojašnjenja.	Tokom postupka nadmetanja nije dozvoljeno menjati specifikacije, niti pregovarati ili voditi dijalog sa ponuđačima. Dopuštena su pojašnjenja.	Dopušteni su pregovori tokom celog postupka nadmetanja, kao i sužavanje broja ponuđača.	Dopušteni su pregovori tokom celog postupka nadmetanja, kao i sužavanje broja ponuđača. Po okončanju dijaloga traže se konačne ponude na osnovu zaključaka dijaloga.
Rasprava nakon podnošenja poslednje ponude	Nema pregovora sa ponuđačima nakon podnošenja ponude.	Nema pregovora sa ponuđačima nakon podnošenja ponude.	Ne predaje se konačna ponuda i pregovori traju do sklapanja ugovora.	Dopušta se pojašnjavanje, detaljnije uređenje i specifikacija ponude. Promena osnovnih karakteristika nije dozvoljena.
Osnov za odabir najboljeg ponuđača	Najniža cena ili ekonomski najpovoljnija ponuda.	Najniža cena ili ekonomski najpovoljnija ponuda.	Najniža cena ili ekonomski najpovoljnija ponuda.	Ekonomski najpovoljnija ponuda.

Izvor: EPEC ²⁴³

2.2.4 Definisane kriterijuma za ocenu ponuda

Prilikom ugovaranja JPP, u predtenderskoj fazi, najvažniji je odabir kriterijuma za ocenjivanje i rangiranje ponuda na predstojećem tenderu. Kriterijumi se utvrđuju za svaki projekat pojedinačno, sa ciljem da se dobije što veća vrednost za novac, a definiše ih Komisija za ocenjivanje ponuda. Komisija se osniva u predtenderskoj fazi, ili najkasnije na početku tenderske faze, a posao joj je da nadzire tenderski postupak i donošenje ključnih odluka u selekciji i odabiru najbolje ponude. Definisani kriterijumi

²⁴³ EPEC: *The guide to guidance*, 2011, str. 22

moraju biti deo objave tendera (eng. *Contract notice*) i ne mogu se menjati nakon raspisivanja tendera.

Kriterijumi mogu biti:

- Kriterijumi najniže tarife (najniže naknade za pružene usluge);
- Kriterijum najvišeg plaćanja javnom telu;
- Kriterijum najkraćeg trajanja ugovora o JPP i
- Kriterijum najkvalitetnije usluge (pokazatelji izlaznih performansi za svaku godinu ugovora).

U svakom od četiri vrste postupka javne nabavke po zakonodavstvu EU, dozvoljen je kriterijum najniže cene ili ekonomski najpovoljnije ponude, osim u konkurentnom dijalogu, u kom se traži ekonomski najpovoljnija ponuda, a sami kriterijumi i broj bodova koji nose, zbog prirode konkurentnog dijaloga, ne mogu biti poznati unapred, pa se zato poznati kriterijumi u objavi za konkurentni dijalog navode prema njihovom značaju za ishod projekta.

2.2.5 Izrada nacrtu ugovora o JPP

Uz poziv na tender prilaže se i nacrt ugovora o JPP, koji uređuje osnovne odnose između javnog i privatnog partnera vezane za projekat:

- Prava i obaveze stranaka;
- Alokacija rizika;
- Objektivni i merljivi standardi pružanja usluga;
- Priroda, obim i postupak dopuštenih izmena ugovora o JPP;
- Mehanizmi plaćanja (tarife, subvencije, nepovratna sredstva) i usklađivanje plaćanja u raznim nepredvidivim okolnostima;
- Uslovi za bonuse i penale partneru;
- Garancije i osiguranje za ispunjavanje ugovornih obaveza;
- Osiguranje projekta;
- Trajanje ugovora;
- Uslovi raskida ugovora i naknada štete;
- Pravo uplitanja (eng. *Step in rights*) zajmodavca ili javnog sektora u projekat;
- Definisanje i posledice više sile i promena zakona i
- Postupak za rešavanje sporova.

Nakon završetka prve faze identifikacije projekta i druge faze temeljne pripreme projekta JPP, a pre početka treće faze nabavke, javni sektor bi trebalo da ima odgovore na sledeća pitanja:

- Da li su okvir projekta i njegovi zahtevi određeni i jasni?
- Da li su utvrđena i dobijena sva uverenja u oblasti zaštite okoline i prostornog planiranja?
- Da li su rešeni svi problemi u pogledu vlasničkih odnosa nad zemljištem?
- Da li javno telo ima potrebna ovlašćenja da dodeli ugovor o JPP i uđe u dugogodišnji aranžman?
- Da li je procenjena vrednost za novac ulaganja ostavriiva kroz JPP?
- Da li je opseg projekta JPP dostupan iz tačke gledišta redovnih plaćanja javnog sektora (JPP zasnovan na dostupnosti usluga), ili su visine tarifa realne i dostupne korisnicima (JPP zasnovan na prihodima)?

- U slučaju JPP baziranog na dostupnosti usluga, da li su dobijena budžetska (da li je projekat planiran budžetom) ili vladina odobrenja za obaveze plaćanja javnog sektora?
- Da li postoji dovoljno dokaza o poslovnom interesu izvođača, operatera, zajmodavca i ulagača koji opravdava pokretanje tendera?
- Da li su utvrđeni i alocirani projektni rizici?
- Da li su usaglašeni i završeni planovi za objavu pokretanja JPP?
- Da li je pripremljen memorandum o projektu?
- Da li su pripremljeni kriterijumi za učešće na tenderu i ocenjivanje ponuda?
- Da li su utvrđene projektne specifikacije, standardi usluga, mehanizam plaćanja, predlog alokacije rizika i nacrtu ugovora o JPP?

3. Treća faza - Nabavka

Faza nabavke počinje objavom obaveštenja o nabavci, a završava se zaključivanjem ugovora o finansiranju. Nakon toga praktično mogu započeti projektne aktivnosti, odnosno izgradnja. Faza nabavke se zbog preglednosti deli na dve podfaze: tenderski postupak i potpisivanje ugovora o JPP i zatvaranje finansijske konstrukcije. Sledeća tabela pokazuje podfaze nabavke i njihove korake:

Tabela 22.

Nabavka

Treća faza projektnog ciklusa JPP - Nabavka	
Podfaza 1 - Tenderski postupak	
Koraci	Ključni zadaci
Objava i pretkvalifikacija	Objava obaveštenja o javnoj nabavci, slanje poziva na pretkvalifikaciju zainteresovanim stranama i uži izbor ponuđača uz objavu pretkvalifikacijskog izveštaja.
Poziv na tender	Slanje poziva na tender ponuđačima koji su ušli u uži izbor.
Interakcija sa ponuđačima	Organizacija konferencije za ponuđače uz objavu potrebnih pismenih pojašnjenja.
Dodela ugovora	Ocena ponuda i odabir partnera.
Podfaza 2 - Potpisivanje ugovora o JPP i zatvaranje finansijske konstrukcije	
Finalizacija ugovora o JPP	Pregovori o detaljima ugovora s odabranim ponuđačem, eventualne izmene i potpisivanje ugovora o JPP.
Sklapanje ugovora o finansiranju	Sklapanje ugovora o finansiranju i pratećih ugovora.
Sklapanje svih ugovora	Potpisivanje svih ugovora koji se odnose na JPP.

Izvor: EPEC²⁴⁴

²⁴⁴ EPEC: *The guide to guidance*, 2011, str. 26

3.1 Podfaza - Tenderski postupak

Tenderski postupak se sastoji iz četiri koraka: objave, poziva na tender, interakcije sa ponuđačima i dodele ugovora. Cilj tenderskog postupka je dobijanje maksimalne vrednosti za novac budućeg JPP. Najvažniji principi tenderskog postupka su ujedno i osnovni principi Ugovora o EU u postupcima javnih nabavki, a to su principi transparentnosti i jednakog tretmana. Time se povećava legitimitet JPP i podiže se nivo poverenja zainteresovanih partija. Princip jednakog tretmana nalaže da informacije koje su dostupne jednom potencijalnom ponuđaču moraju biti dostupne i svim ostalim. Javni sektor mora uskladiti postupak nabavke u sklapanju JPP sa nacionalnim zakonodavstvom kako se ne bi usporavao projekat JPP i povećavali transakcioni troškovi. U tu svrhu služe Komisije za JPP, kao pravna i svaka druga ekspertiza potrebna za pripremu dodele ugovora o JPP.

3.1.1 Obaveštenje o nabavci, pretkvalifikacija i uži izbor ponuđača

Obaveštenje o nabavci (eng. *Procurement notice*) predstavlja zvaničan početak tenderskog postupka. Naručilac iz javnog sektora mora objaviti obaveštenje po pravilima Službenog glasnika EU.²⁴⁵ Obaveštenje o nabavci se pored OJEU može objaviti i u međunarodnim glasnicima, pored lokalnih. Samo obaveštenje sadrži upitnik koji omogućava zainteresovanim kompanijama da prikažu svoje kvalifikacije – tzv. pokazivanje interesovanja (eng. *Expression of interest*).

Pretkvalifikacija

Obaveštenje o nabavci sadrži kratak opis projekta koji mora biti dovoljno širok da bi na osnovu uvida u njega zainteresovane strane procenile da li mogu da konkurišu na tenderu. U postupku pretkvalifikacije biraju se oni ponuđači koji ispunjavaju nužne uslove za budući JPP. To se radi tako što svim ponuđačima koji se jave nakon objavljivanja Obaveštenja o nabavci, javni partner kao naručilac šalje detaljniji dopis sa informacijama o projektu, uputstva i upitnik, kako bi na osnovu dobijenih informacija od različitih ponuđača javni partner mogao da odabere onog koji je najspособniji da sprovede projekat.

Poziv na pretkvalifikaciju (ili pretkvalifikacioni upitnik)²⁴⁶ trebalo bi da sadrži sledeće osnovne elemente:

- Širi kontekst projekta;
- Prikaz projekta sa alokacijom glavnih rizika i predviđene odgovornosti svake strane;
- Spisak svih studija sa sažetkom vezanih za projekat, koje će biti stavljene na raspolaganje ponuđaču;
- Planirani postupak nabavke;
- Potrebne kvalifikacije potencijalnih firmi koje učestvuju na tenderu;

²⁴⁵ *Official Journal of the European Union - OJEU*. OJEU se objavljuje od 2003, kada je potpisan Ugovor u Nici, a dnevno se objavi oko 2.500 oglasa koji obuhvataju pozive na tender, prethodna obaveštenja o nabavci, sisteme kvalifikacije i obaveštenja o pobedniku na tenderu. Više o OJEU na: <http://www.ojec.com/WhatIsTheOJEC.aspx>, (pristupljeno 23.12.2013.)

²⁴⁶ *The invitation to prequalify* ili *Prequalification questionnaire*

- Kriterijume ocenjivanja pretkvalifikacionih izjava, ali bez pojedinosti metodologije bodovanja i rangiranja, kako bi se predupredilo strateško manipulisanje;
- Vremenski plan.

Obaveštenje o nabavci i pretkvalifikacioni upitnik sastavljaju pravni savetnici projektnog tima naručioca.

Pravljenje užeg izbora

Uži izbor podrazumeva svođenje broja ponuđača na tri do pet. Tenderski postupak je skup za ponuđače, pa nije svrha da se privuče što više njih, jer to smanjuje interes ponuđača za nadmetanjem i dovodi do odustajanja potencijalno dobrih firmi, već je cilj da se podstakne nadmetanje manjeg broja što kvalitetnijih firmi. Da bi se to postiglo, postoji praksa delimične naknade troškova učestvovanja na tenderu firmama koje ispadnu iz nadmetanja iz sredstava koje javno telo primi od ponuđača koji je pobedio.

Pretkvalifikacione prijave se razmatraju u pogledu tehničke, poslovne i finansijske sposobnosti ponuđača. S obzirom na to da se u JPP aranžmanima ponuđači obično javljaju kao konzorcijumi, po regulativi EU u javnim nabavkama gleda se ispunjavanje uslova celog konzorcijuma, a ne svake pojedinačne firme koja čini konzorcijum. Na osnovu pretkvalifikacione prijave određuju se sledeći parametri konzorcijuma koji pretenduje da bude privatni partner u JPP:

- Poslovne aktivnosti konzorcijuma, odnosno koliko je sličnih poslova konzorcijum sproveo u određenom periodu;
- Finansijske informacije (bilans prihoda i vrednost kapitala preduzeća);
- Pravne informacije (eventualni sporovi koji su u toku);
- Stručnost osoblja koje će biti uključeno u sprovođenje projekta.

U prvom koraku pretkvalifikacije gleda se koji ponuđači prelaze utvrđene pragove u pogledu navedenih relevantnih pokazatelja. Ako je nakon ove faze i dalje broj ponuđača veći od uobičajenog broja za uži izbor, u drugom koraku pretkvalifikacije primenjuje se postupak bodovanja ili rangiranja da bi se broj sveo na tri do pet. U tom procesu se uzimaju u obzir odgovori ponuđača na pitanja u vezi sa rešavanjima ključnih problema projekta u slučaju da se dobije tender. Na kraju pretkvalifikacije sastavlja se pretkvalifikacijski izveštaj sa obrazloženjem, a otpali kandidati se obaveštavaju.

3.1.2 Poziv na tender

Poziv na tender treba da sadrži sve informacije koje ponuđači popunjavaju u prijavi, a odnose se na:

- Detaljni informativni memorandum o projektu;
- Sažetak temeljnih poslovnih načela, obaveze stranaka i alokaciju rizika;
- Detaljne izlazne specifikacije uz potrebne tehničke uslove;
- Nacrt ugovora o JPP;
- Uputstvo ponuđačima o svim informacijama koje moraju dostaviti i detaljima postupka podnošenja ponuda;
- Kriterijumi za odabir ponude;

- Zahtevi u pogledu garancija za ozbiljnost ponude ili ekvivalentnih sredstava osiguranja.

3.1.3 Interakcija sa ponuđačima

Prema regulativi EU o javnim nabavkama, priroda i nivo dopuštene komunikacije sa ponuđačima zavisi od vrste javne nabavke. Zbog složenosti JPP projekata neophodan je visok stepen komunikacije između projektnog tima javnog sektora i ponuđača. Zato se nakon poziva na tender uobičajeno održava konferencija za ponuđače, na kojoj se razjašnjavaju pitanja u vezi sa tenderskim postupkom, a ponuđačima se dostavljaju pismena pojašnjenja. Uobičajeno je i otvaranje info-kancelarije za ponuđače, u kojoj se može uzeti na uvid sva dokumentacija vezana za projekat.

Interakcija sa ponuđačima doprinosi poboljšanju budućih ponuda jer podstiče same ponuđače u pripremi poslovnih, tehničkih i finansijskih rešenja koje projekat zahteva. Pritom, projektni tim je u obavezi da štiti poverljivost poslovnih materijala i intelektualne svojine svakog ponuđača.

3.1.4 Ocena ponuda i odabir ponuđača

Projektni tim javnog partnera na osnovu utvrđenih kriterijuma ocenjivanja i bodovanja ponuda bira najboljeg ponuđača. Osim ocenjivanja tehničkih i finansijskih aspekata ponuda, sagledava se i predlog upravljanja projektom. Ako ponudu podnese samo jedan ponuđač iz užeg izbora, može se ponoviti tender ako se utvrdi da je sam poziv bio nedovoljno dobar (sprecifikacije projekta ili nacrt ugovora o JPP). U tom slučaju se ispravlja i poboljšava tenderska dokumentacija i ponavlja se postupak na boljim temeljima. Ako se utvrdi da je ponuda jedinog ponuđača sastavljena sa uverenjem da će konkurencija biti jaka i da ponuda ispunjava sve kriterijume bodovanja i rangiranja, tada se jedini ponuđač može smatrati pobednikom.

Prilikom dodeljivanja ugovora o JPP u smislu zaštite ponuđača, primenjuje se Direktiva o pravnim lekovima (2007/66/EZ) koju su sve zemlje članice EU morale da usklade sa nacionalnim zakonodavstvom do 20. decembra 2009.²⁴⁷

Pre započinjanja tenderskog postupka, javni naručilac i njegov projektni tim bi trebalo da imaju odgovore na sledeća pitanja:

- Da li pretkvalifikacijska dokumentacija omogućava da se od ponuđača dobiju jasne informacije i da li su precizni kriterijumi za ocenjivanje u pretkvalifikacionom postupku?
- Da li se na osnovu pretkvalifikacijske dokumentacije može utvrditi kvalitet i kapacitet ponuđača za buduće sprovođenje projekta JPP?
- Da li poziv na tender sadrži sve važne delove JPP projekta u smislu tehničkih, pravnih, finansijskih i zahteva za zaštitu okoline?
- Da li poziv na tender sadrži nacrt ugovora o JPP sa mehanizmom plaćanja, očekivanim rezultatima i režimom sankcija?
- Da li je pripremljen način interakcije sa ponuđačima (kodeks ponašanja, pravila komunikacije, vođenje zapisnika)?
- Da li je imenovana komisija za ocenjivanje ponuda?

²⁴⁷ Više o Direktivama o pravnim lekovima videti u poglavlju 6.9

3.2. Podfaza - Potpisivanje ugovora o JPP i zatvaranje finansijske konstrukcije

Potpisivanje ugovora o JPP podrazumeva tri koraka: finalizaciju ugovora o JPP, sklapanje ugovora o finansiranju i pratećih ugovora.

3.2.1 Finalizacija ugovora o JPP

Nakon odabira najboljeg ponuđača na tenderu za odabir privatnog partnera u JPP, potpisuje se ugovor između javnog naručioca i privatnog partnera (firme ili konzorcijuma firmi, banaka i investitora). Pre potpisivanja, razjašnjavaju se i potvrđuju preuzete obaveze, što može dovesti do izmene nacrtu ugovora u pojedinim tačkama. Međutim, nijedna izmena ugovora o JPP tokom završnih pregovora ne sme menjati suštinu nabavke u smislu da bi neki drugi ponuđač imao bolju ponudu u toj tački da je promena bila predložena u tenderskom postupku (recimo promena alokacije rizika).

Završni razgovori sa odabranim ponuđačem uključuju pitanja vremenskog rasporeda za razgovore, definisanje nerešenih pitanja i sastavljanje liste pitanja o kojima je postignut dogovor.

3.2.2. Sklapanje ugovora o finansiranju

JPP projekti se finansiraju po modelu projektnog finansiranja.²⁴⁸ U trenutku sklapanja ugovor o JPP, sam ugovor o finansiranju ne mora biti sklopljen. Često se dešava da ponuđač koji je dobio tender nema osiguran ukupni izvor finansiranja zbog npr. teškoća na finansijskim tržištima. Pre poslednje finansijske krize (2008 i dalje), finansijska sredstva za glavne transakcije u JPP obezbeđivala su se putem aranžmana tzv. sindikalnog udruživanja (eng. *Syndication*), gde nekoliko banaka garantuje finansiranje projekta, a nakon zatvaranja finansijske konstrukcije, preprodaju garancije sindikatima banaka. U finansijskoj krizi se projekti finansiraju putem aranžmana tzv. klupskih dogovora (eng. *Club-deals*): svaka banka pretpostavlja da će svoj udeo u dugu projekta držati do dospeća. Klupski dogovor se može zaključiti nakon odabira ponuđača, što podrazumeva potragu za dodatnim finansijama na širem finansijskom tržištu pod nadzorom naručioca.

Problem obezbeđivanja finansija u JPP nastaje jer zajmodavci ne mogu potpisivati ugovore za DPN o zajmu bez detaljne ekspertize projekta, a nju mogu imati tek nakon završetka tendera i finalizacije ugovora o JPP koji obuhvata ugovore o izvođenju građevinskih radova, poslovanju i održavanju itd. Tada se ne retko dešava da zajmodavci žele da se neke odredbe ugovora između DPN i javnog partnera izmene, kako bi mogli da odobre zajam, ali su izmene zabranjene nakon završetka tendera. To dovodi ceo proces u pat poziciju.

Kao što je rečeno u zaključku poglavlja o zakonodavnom okviru za JPP (6.11), nemogućnost pregovaranja u toku tenderskog procesa i kasnijeg reugovaranja, obeshrabruje učesnike u JPP aranžmanima, jer je nemoguće predvideti sve promene u često višedecenijskim ugovorima. Kao što vidimo, takve restriktivne mere zakonodavstva otežavaju i obezbeđivanje kontinuiranog i dovoljnog finansiranja.

Osnovni ciljevi finansijskih ugovora jesu umanjeње rizika zajmodavaca tako što se kroz ugovor o finansiranju umanjuje i rizik DPN, koje teži da većinu rizika prebaci na

²⁴⁸ O projektnom finansiranju se govori u poglavlju 9, posebno 9.3

podizvođače. Glavni deo duga koji obezbeđuju vodeći zajmodavci zove se nadređeni dug (eng. *Senior debt*), što znači da se njegova otplata ima prednost nad ostalim izvorima zaduživanja i finansiranja. To je drugi stepen obezbeđenja zajmodavaca, dok je pravo uplitanja (eng. *Step-in rights*) poslednje osiguranje, kada zajmodavac ima pravo da preuzme ulogu privatnog partnera u projektu i sva njegova prava u slučaju nemogućnosti zajmoprimca da servisira dug.

Pravo uplitanja pokazuje u stvari korisnost JPP za javni sektor i dobar je primer kako se prenosi rizik sa javnog na privatni sektor u infrastrukturnim projektima: u JPP projektu je sa jedne strane javni sektor kao naručilac, DPN izvršava posao i to je najčešće konzorcijum privatnih firmi, a sa druge strane imamo zajmodavce (banke, investitore, akcionare i sl.). Zajmodavci imaju poseban interes da osiguraju povraćaj svojih kredita, što podrazumeva detaljnu analizu projekta pre odobravanja kredita. To olakšava posao javnom sektoru, jer u suštini prebacuje veliki deo finansijskih i poslovnih rizika na privatni sektor.

Najtipičniji ugovori o finansiranju u jednom kompleksnom JPP su:

- **Ugovor o nadređenom zajmu** (eng. *Senior loan agreements*), koji sklapaju zajmodavac i DPN i koji reguliše prava i obaveze svake partije u pogledu nadređenog duga (eng. *Senior debt*).
- **Ugovor o podređenom zajmu** (eng. *Subordinate loan agreement or mezzanine debt*), kada je srednjoročni dug (eng. *Mezzanine debt*) sastavni deo izvora finansiranja, a odobravaju ga sponzori projekta ili treće strane.
- **Ugovor o zajedničkim ugovornim odredbama** (eng. *Common terms agreement*), koji sklapaju sve strane koje finansiraju projekat sa DPN. U njemu se definišu ugovorne odredbe zajedničke svim instrumentima finansiranja (definicije, uslovi, redosled i dinamika povlačenja tranši, računi projekta, glasačka prava u pogledu odricanja, izmena i dopuna). Ovakav ugovor pomaže u razjašnjavanju i pojednostavljivanju finansiranja JPP iz više izvora istovremeno.
- **Deoničarski ugovor** (eng. *Shareholders agreement*), kao deo osnivačkih akata DPN.
- **Direktan ugovor između zajmodavaca i javnog partnera**, koji omogućava nadređenim zajmodavcima da u određenim okolnostima predviđenim ugovorom o JPP preuzmu projekat po pravu uplitanja (eng. *Step-in rights*).
- **Ugovor o nadzoru računa** (eng. *Accounts agreement*), koji ovlašćuje banku da kontroliše protok novca ka DPN i iz njega.
- **Ugovor između kreditora DPN-a** (eng. *Intercreditor agreement*), koji reguliše odnos kreditora DPN-a između njih samih i prema DPN-u.
- **Ugovor o zaštiti od rizika** (eng. *Hedging agreement*), koji omogućava DPN da ima fiksnu kamatu na deo ili ceo dug i na taj način umanjiti kursni rizik.
- **Ugovor o osiguranju potraživanja** (eng. *Security agreements*) koji obuhvata pravo potraživanja u poslovnom udelu, sredstvima računa, pokretnostima i zalozima.
- **Garancije matične firme** (eng. *Parent company guarantees*) i drugi oblici osiguranja zajma, kada sponzori DPN-a i/ili njegovi podizvođači nemaju finansijski kapacitet.
- **Vires pitanje** (eng. *Vires issue*), ili pitanje snage, koje se odnosi na razmatranje ovlašćenja javnog tela da sklapa pravne poslove. Mišljenje daju pravni savetnici zajmodavca, a glavno pitanje je mogućnost utuživosti neispunjenih ugovornih obaveza.

3.2.3 Sklapanje svih ugovora

Tek kada se sklope svi ugovori u projektu JPP, mogu početi isplate od strane izvora finansiranja kroz zajmove, vlasničke hartije od vrednosti ili subvencije i tada zapravo započinje implementacija projekta JPP. Da bi se sredstva isplatila, moraju se ispuniti klauzule tzv. prethodnih uslova (eng. *Conditions prescedent*) iz ugovora o finansiranju:

- Pribavljanje dozvola i odobrenja u vezi sa prostornim planiranjem;
- Sprovođenje ključnih koraka u vezi sa vlasništvom nad zemljištem;
- Razrešenje preostalih tehničkih pitanja projektovanja;
- Finalizacija i potpisivanje preostalih projektnih i finansijskih dokumenata;
- Pribavljanje svih odobrenja u vezi sa finansiranjem;
- Osiguranje kredita;

Da bi se uspešno završio proces sklapanja ugovora o finansiranju, javni partner i njegov projektni tim moraju imati odgovore na pitanja u vezi sa ugovorom o JPP, ugovorima o finansiranju i pratećim ugovorima:

- Da li je pregovarački tim ovlašćen da donosi odluke o pitanjima vezanim za ugovor o JPP?
- Da li se pregovarački tim dogovorio sa naručiocem (predstavništvom javnog partnera) o pregovaračkoj strategiji, stavovima naručioca u ključnim pitanjima i strategiji upravljanja rizicima?
- Da li su pravni savetnici analizirali eventualne izmene nacrtu ugovora o JPP koje su predložili ponuđači i da li te izmene utiču na alokaciju rizika i postizanje vrednosti za novac?
- Da li su finansijski savetnici procenili sposobnost plaćanja javnog partnera ili krajnjeg korisnika, izvore i troškove finansiranja i mogućnost ukupnog finansiranja projekta?
- Da li su pregovori doveli do izmena ugovornih odredbi koje se razlikuju u značajnoj meri od ponude i mogu biti nepovoljnije po javnog partnera, ili dovesti do obaranja tendera od strane drugog ponuđača?
- Da li su ispunjeni svi pravni i administrativni zahtevi u pogledu dodele ugovora?
- Da li je ugovor o JPP cenovno dostupan i predstavlja li vrednost za novac?

3.3 Osiguranje

DPN koje se uobičajeno osniva u vidu konzorcijuma privatnih firmi radi učešća u projektu JPP predstavlja rizik i za javnog partnera i finansijere DPN-a. Zato javni partner i finansijeri DPN-a imaju podjednak interes da osiguraju svoje pozicije u pogledu DPN-a. Iz tog razloga javno telo unosi u sam nacrt ugovora o JPP zahteve u pogledu osiguranja, a njih definišu stručni savetnici projektnog tima, jer je polje osiguranja specijalizovana oblast koja zahteva stručnu ekspertizu.

Javni partner obično zahteva osiguranje u fazi izgradnje i operativnoj fazi i to u kategorijama:

Tokom faze izgradnje:

- Osiguranje od svih rizika izvođača, (eng. *All risks insurance*) - osiguranje od gubitaka ili šteta u svim vrstama radova i opreme na gradilištu. Osiguranje podrazumeva sve rizike osim više sile;

- Osiguranje od građanskopravne odgovornosti;
- Osiguranje od kašnjenja sa početkom izvođenja radova, koje pokriva gubitak prihoda zbog kašnjenja u okončanju projekta.

Tokom operativne faze:

- Osiguranje od svih rizika;
- Osiguranje od građanskopravne odgovornosti;
- Osiguranje od prekida u poslovanju.

U nekim projektima traži se i osiguranje od ekoloških rizika. U ugovoru o JPP definišu se osnovne funkcije polise za sve vrste osiguranja, minimalni opseg osiguranja, izuzeci od pokrivenosti osiguranjem i maksimalni iznos odbitka (iznos ispod kojeg osiguravač ne isplaćuje osiguranje). U ugovoru o JPP potrebno je definisati i situacije u vezi sa osiguranjem kada je cena pribavljanja osiguranja od rizika neprihvatljivo visoka za DPN i ono traži da javni partner nadoknađuje moguću štetu DPN-u.

4. Četvrta faza - Implementacija projekta

Implementacija projekta JPP podrazumeva period od početka finansiranja (koje počinje nakon potpisivanja svih ugovora), pa do isteka ugovora o JPP. U sledećoj tabeli su prikazane podfaze, koraci podfaza i zadaci u svakom od koraka implementacije projekta.

Tabela 23.

Faza 4. Implementacija	
Podfaza 1. Upravljanje ugovorom	
Koraci	Ključni zadaci
Dodela upravljačkih odgovornosti	Uspostavljanje tima i izrada priručnika za upravljanje ugovorom.
Praćenje i upravljanje izvođenjem projekta i izlaznim specifikacijama	Definisanje vremenskog rasporeda i odgovornosti za sve zadatke i podzadatke; praćenje operativnih i finansijskih aktivnosti JPP.
Upravljanje ugovorenim izmenama	Sprovođenje izmena ugovora.
Upravljanje neugovorenim izmenama	Prihvatanje ili odbacivanje vanrednih izmena ugovora i sprovođenje definisanih mera za neplanirane situacije.
Rešavanje sporova	Odabir odgovarajućeg foruma i odluke o rešavanju sporova.
Prestanak ugovornog perioda	Praćenje preostale vrednosti sredstava i opreme u projektu u kritičnoj završnoj fazi; promena strana koje ne poštuju ugovor; isplata naknada.
Podfaza 2. Naknadna evaluacija	
Koraci	Ključni zadaci
Definisanje institucionalnog okvira	Uspostavljanje revizijskog tela i formalizacija ciljeva procene.
Izrada analitičkog okvira	Definisanje kriterijuma procene i sastavljanja izveštaja o proceni.

Izvor: EPEC ²⁴⁹

²⁴⁹ EPEC: *The guide to guidance*, 2011, str. 35

4.1 Podfaza - Upravljanje ugovorom

Prva podfaza implementacije projekta JPP su poslovi vezani za upravljanje ugovorom koji obuhvataju 6 koraka: dodelu upravljačkih odgovornosti, praćenje i upravljanje izvođenjem projekta i izlaznim specifikacijama, upravljanje ugovorenim i neugovorenim izmenama, rešavanje sporova i prestanak ugovornog perioda.

Upravljanje projektom vrši projektni tim, a poseban posao jeste upravljanje ugovorom, što vrši poseban tim, sa posebnim odgovornostima. Projektni tim priprema projekat i njegovu nabavku, koja rezultira ugovorom o JPP, ali od načina izvršenja i upravljanja ugovorom zavisi uspeh i vrednost za novac projekta JPP očekivani u fazi nabavke.

4.1.1 Dodela upravljačkih odgovornosti

Tim za upravljanje ugovorom preuzima odgovornost nakon potpisivanja ugovora o JPP. Tim formira javni naručilac, a isti tim upravlja i sa više ugovora ako je javni naručilac npr. državna agencija koja u oblasti svoje nadležnosti (npr. železnički saobraćaj) ima više ugovora o JPP na snazi. Šef tima za upravljanje ugovorom bi trebalo da bude uključen u projektni tim u prvoj podfazi nabavke (tenderski postupak), kako bi u saradnji sa članovima tima za nabavku bio što više upoznat sa projektom i rizicima i samim tim mogao bolje da osmisli buduću strategiju upravljanja ugovorom.

Tim za upravljanje ugovorom treba formirati pre odabira privatnog partnera, kao i same obaveze tima, kako bi ponuđači na tenderu unapred znali koje obaveze imaju prema javnom partneru u smislu izveštavanja (tj. vrsti i učestalosti informacija koje traži javni partner), a koje se predaju timu za upravljanje ugovorom, te da bi troškove praćenja i postupanja u skladu sa ugovorom o JPP mogli ukalkulisati u ponudi. Tim za upravljanje ugovorom razrađuje upravljačke alate i postupke, uključujući planove u nepredviđenim situacijama, a sve se sabira u priručniku za upravljanje ugovorom.

4.1.2 Praćenje i upravljanje izvođenjem projekta i izlaznim specifikacijama

Ugovor o JPP precizira obaveze, standard kvaliteta usluga, očekivane rezultate i izlazne specifikacije koje je DPN kao privatni partner u obavezi da ispuni. Od kvaliteta ugovora u pogledu navedenih obaveza zavisi i kvalitet upravljanja ugovorom u fazi praćenja uspešnosti DPN, ostvarivanja rezultata i ispunjavanja odredbi ugovora.

Sve ugovorene obaveze i zadaci DPN-a, kao i rokovi za njihovo izvršenje, sažimaju se na početku imlementacije projekta u Priručnik za upravljanje ugovorom, koji je usaglašen sa svim potpisanim ugovorima. Efikasnost upravljanja ugovorom omogućava javnom sektoru uspešno upravljanje rizicima tokom trajanja ugovora.

Praćenje projekta od strane tima za upravljanje ugovorom podrazumeva redovno poslovno i finansijsko izveštavanje DPN-a. Zahtevi javnog partnera u pogledu informacija i rokova za njihovu dostavu definišu se u ugovoru o JPP. Sa tim zahtevima ne treba preterivati, već pronaći optimalni nivo potreban za delotvorno praćenje izvođenja radova i naknadnu evaluaciju. Preterani zahtevi u pogledu izveštavanja predstavljaju nepotreban teret i trošak i za DPN i za javnog partnera.

Tim za upravljanje ugovorom obično prati osnovne pokazatelje radne uspešnosti, nadgleda postupke kontrole i osiguranja kvaliteta usluga, održava svakodnevnu komunikaciju sa DPN-om i izveštava redovno zainteresovane strane.

Tim za upravljanje ugovorom upravlja i sledećim rizicima: projektnim rizicima alociranim na temelju ugovora i onima koji to nisu, rizicima javnog tela i rizicima povezanim sa izmenama ugovora.

4.1.3 Upravljanje ugovorenim i neugovorenim izmenama i rešavanje sporova

U ugovoru o JPP treba da se predvide osnovni povodi i metodologija odobravanja i sprovođenja izmena samog ugovora o JPP. Detaljni logistički i administrativni koraci izmena ugovora specifikuju se u priručniku za upravljanje ugovorom i oni obuhvataju određivanje osobe kojoj se šalje zahtev za izmene, osobe koja procenjuje efekte predloženih izmena, zatim osobe ovlašćenje za odobravanje izmena u ime javnog tela i u ime DPN-a i osobe koja nadzire sprovođenje izmena.

O izmenama ugovora o JPP rešava najviši upravljački nivo oba partnera u projektu jer izmene mogu da utiču na izlazne specifikacije i refinansiranje. Često je potrebna saglasnost zajmodavca DPN-u pre izmene ugovora. Mnogi ugovori sadrže odredbe o refinansiranju projekta i podelu dobiti u tim slučajevima, što je čest slučaj izmene ugovora o JPP. Refinansiranje podrazumeva zamenu prvobitnog zajma banke prema DPN-u pod povoljnijim uslovima. Refinansiranje je aktuelno kada kamatne stope padnu, ili kada dođe do poboljšanja u pogledu rizika koje snosi DPN. Refinansiranje može biti u pravcu smanjenja cene duga, produžetka roka otplate, povećanja zaduženosti DPN-a (kada zbog smanjenja rizika zajmodavac skida neke od ugovornih zaštita svog kapitala), smanjenja zahteva u pogledu rezervnog računa ili oslobađanja garancija koje su dali deoničari DPN-a, sponzori, ili treća strana.

Refinansiranje često donosi određeni finansijski dobitak deoničarima DPN-a. Deo dobitka može biti ostvaren usled dobrog poslovanja DPN-a, ali se deo dobitka ostvaruje i zbog uslova na tržištu koji su se promenili u korist većeg poverenja zajmodavaca, što nije doprinos DPN-a. Zato je primerena praksa podele dobiti od refinansiranja između javnog naručioca i DPN-a. Odredbe o postupku podele dobiti od potencijalnog refinansiranja unose se u ugovor o JPP. Tu praksu je prva primenila Britanija 2002. godine, standardizacijom ugovornih odredbi o refinansiranju.²⁵⁰

Odredbe ugovora o JPP koje se odnose na raspodelu dobiti od refinansiranja obuhvataju procenu očekivane dobiti deoničara DPN od refinansiranja korišćenjem tehnike neto sadašnje vrednosti (eng. *Net present value techniques*),²⁵¹ odnos raspodele dobiti i način podele dobiti (npr. uplatom jednokratnog iznosa javnom telu, ili smanjenjem naknade za usluge DPN-u).

²⁵⁰ Britansko ministarstvo finansija (eng. *HM Treasury*) i njegovo posebno odeljenje za PFI (eng. *Treasury Taskforce-TTF*), oformljeno 1997. radi standardizacije procesa javnih nabavki i obuke službenika u javnom sektoru u poslovima PFI, objavilo je 1999. Vodič za PFI (eng. *Treasury Taskforce guidance*), koji je kao dokument revidiran 2002. i izdat kao priručnik (eng. *Standardisation of PFI contracts - general (revised 2002)*). Poslednja verzija standardizacije PFI ugovora je iz 2012, nakon predstavljanja PF2 (*Standardization of PF2 Contracts, HM Treasury, 2012*).

²⁵¹ Neto sadašnja vrednost (NSV) je indikator dodatne vrednosti koju sadašnja vrednost preduzeća dobija realizacijom nekog projekta.

Neugovorene izmene su retkost u ugovorima o JPP i inače, jer zakonodavstvo EU zabranjuje izmene dodeljenih ugovora u postupcima javnih nabavki zbog narušavanja konkurencije i transparentnosti postupka. Sa druge strane, i zajmodavci imaju negativan stav prema izmenama ugovora jer svaka izmena utiče na kreditni status i profil rizika DPN-a, koji je zajmoprimac.

Usled dugoročnosti i složenosti JPP aranžmana, sporovi su čest slučaj. Sporovi se rešavaju na nacionalnom nivou u parničnom postupku pred sudom, ili na nivou međunarodne arbitraže. Nastali spor se može rešiti i veštačenjem posebnih pitanja (tehničkih ili finansijskih) ili vansudskim poravnanjem sa ili bez konsultacija specijalizovanog regulatornog tela. U samom ugovoru o JPP potrebno je predvideti odgovarajući način rešavanja sporova.

4.1.4 Prestanak ugovornog perioda

Odredbe ugovora o JPP o prestanku ugovora sadrže okolnosti u kojima stranka može raskinuti ugovor, naknadu koju javno telo eventualno plaća DPN-u nakon prestanka ugovora i stanje imovine koje DPN predaje javnom telu nakon prestanka ugovora.

Ugovor najčešće prestaje zbog isteka roka na koji je potpisan, neispunjavanja obaveza DPN-a ili javnog partnera, diskrecione odluke javnog tela, ili zbog produženog uticaja više sile. Povreda ugovora zbog koje suprotna strana traži raskid mora biti bitna i imati prethodni rok za otklanjanje. Zato se u ugovoru o JPP unose detaljni opisi svih povreda koje ovlašćuju ugovorene strane da raskinu ugovor.

Postoji i forma tzv. neprestanog kršenja ugovora, koja predstavlja nekoliko povreda od kojih svaka pojedinačno nije razlog za prekid ugovora, ali zbirno izazivaju bitno kršenje ugovornih obaveza. Uvid u neprestano kršenje ugovora omogućava sistem bodovanja rezultata rada koji pokazuje negativne poene koji dovode do akumulacije kaznenih bodova. Ako broj negativnih bodova pređe određenu ugovorenu granicu, javno telo stiče pravo za raskid ugovora. Sa druge strane, i javno telo može neredovno plaćati ugovorenu naknadu za usluge DPN-a, što je najčešći razlog raskida ugovora od strane DPN-a.

U ugovorima o JPP javno telo se nekad obavezuje da u slučaju prestanka ugovora plati određenu naknadu DPN-u. Prilikom sastavljanja odredbi ugovora o naknadi mora se uzeti u obzir pravičnost, motivacija DPN-a i njegovih zajmodavaca i sposobnost pribavljanja finansijskih sredstava. U daljem tekstu su prikazani modeli slučajeva prestanka ugovora.

Istek roka na koji je ugovor sklopljen

U nekim slučajevima nakon isteka ugovora javni partner se obavezuje da plati određenu naknadu DPN-u. Tipičan primer je u BOT modelu, kada objekat koji se gradi tokom JPP-a ima izuzetno dug vek trajanja (npr. most ili pruga), daleko duži od trajanja ugovora o JPP, i tada javni partner isplaćuje naknadu za preostalu vrednost imovine privatnom partneru nakon isteka ugovora.

Raskid ugovora zbog neispunjenja ugovora od strane DPN-a

Najčešće se dešava zbog nezavršavanja gradnje, kontinuiranog nepridržavanja standarda ili nesolventnosti DPN-a. U slučaju da DPN ne može da ispuni ugovorne odredbe zbog nedostataka nekog od podizvođača, u tom slučaju bi trebalo da ima mogućnost da zameni podizvođača (što se reguliše ugovorima DPN-a sa podizvođačima), kao i da traži od podizvođača naknadu štete. Sama naknada bi trebalo da bude osigurana garancijama za dobro izvršenje posla u visini troškova zamene podizvođača.

Čest uzrok raskida ugovora je nesolventnost DPN-a. Ona nastupa kada DPN ne može da plaća svoje obaveze prema zajmodavcima. U tom slučaju zajmodavci imaju pravo uplitanja u projekat (eng. *Step-in rights*) da bi spasili svoje zajmove. Ako se odluče da ne preuzmu projekat, javni sektor je dužan da isplati nadoknadu zajmodavcima, jer se dešava da javno telo garantuje za dug DPN-a, pa nakon izlaska DPN-a iz projekta, imovina projekta i prava na nju prenose se na javni sektor. Naknada je predviđena u ugovoru o JPP.

Visina naknade koju javno telo plaća DPN ili zajmodavcima DPN-a vrši se na nekoliko načina:

- Isplata celokupnog neplaćenog duga;
- Isplata depresirane knjigovodstvene vrednosti imovine projekta;
- Neto sadašnja vrednost očekivanog neto novčanog odliva koji bi javno telo platilo da ugovor nije raskinut (očekivana naknada za uslugu umanjena za troškove javnog tela usled raskida ugovora) i
- Prodaja na tržištu, kada javno telo ponovo raspisuje tender za JPP, odabira novo DPN koje nastavlja projekat i nakon toga plaća izvorni DPN ili zajmodavce od prodaje projekta.

Prvi način isplate celog duga se izbegava jer garantovanje zajmodavcima isplate celog duga demotiviše analizu i praćenje projekta od strane samih zajmodavaca.

Postoji i tzv. naknada zasnovana na pravičnoj vrednosti. Ona se isplaćuje kada ne postoji tržište sličnih ugovora o JPP. Tada se iznos naknade zajmodavcima određuje na osnovu neto sadašnje vrednosti budućih novčanih tokova predviđenih ugovorom o JPP do njegovog isteka umanjeno za troškove promene ugovora.

U poslednjem slučaju prodaje na tržištu, javno telo prodaje period od izlaska DPN-a iz projekta do kraja ugovora o JPP. Projekat se prodaje po istom principu nadmetanja kao i u dodeli ugovora o JPP, a od prihoda od prodaje plaća se naknada zajmodavcima izvornog DPN. To je tzv. naknada zasnovana na tržišnoj vrednosti.

Raskid ugovora zbog neispunjenja ugovora od strane javnog tela

Ugovor o JPP sadrži i mere koje se preduzimaju u slučaju da javno telo uzrokuje raskid ugovora zbog neispunjavanja svojih obaveza. Te mere imaju za cilj zaštitu DPN-a od finansijskih gubitaka. Zajmodavcima se isplaćuje šteta u vidu preostalog duga, kamate i naknade (uz troškove prevmene otplate duga). Komplikovanije je vraćanje naknade ulagačima u vlasnički kapital i tada se koriste mehanizmi:

- Neto sadašnja vrednost budućih novčanih tokova koji bi pripali ulagačima u vlasnički kapital da ugovor nije bio raskinut, od dana raskida do isteka izvornog

ugovora. Ovo je najtačnija metoda, ali je problem tačnost predviđanja novčanih tokova.

- Veću sigurnost daje ista metoda, ali se proračun bazira na novčanim tokovima izvorno prognoziranim na dan zatvaranja finansijske konstrukcije.
- Iznos koji ulagačima u vlasnički kapital osigurava internu stopu povraćaja (eng. *IRR- Internal rate of return*), koju su očekivali na dan sklapanja ugovora o finansiranju na osnovu svih novčanih tokova koji su ulagačima pripali po osnovu ugovora od dana potpisivanja do raskida.²⁵²

Prestanak ugovora u slučaju produženog trajanja više sile

Ugovori o JPP predviđaju da jedna od strana može raskinuti ugovor zbog produženog delovanja više sile. U tom slučaju ni jedna strana nije kriva, pa se trošak prekida ugovora mora podeliti. Obično je iznos naknade koju plaća javno telo u tom slučaju niži nego u slučaju raskida ugovora kada javno telo ne ispunjava ugovorne obaveze, a viši nego kada je to slučaj sa DPN. Naknadu obično čini preostali dug (uz troškove preвременe otplate) i vrednost deoničarskog kapitala unetog u projekat (bez prinosa na taj kapital).

Druge pitanja u vezi sa naknadama zbog prestanka ugovora

Kada se u ugovoru o JPP definiše pitanje iznosa naknade po prestanku ugovora, mora se uzeti u obzir i sledeće:

- Rešavanje troškova i gubitaka podizvođača koji nastaju zbog raskida ugovora;
- Rešavanje srednjoročnih (tzv. mezaninskih) dugova i drugih podređenih dugova, odnosno, da li se oni smatraju dugovima sa pravom prednosti (eng. *Senior debt*) ili deoničarskim kapitalom?;
- Tretman gotovine na rezervnim računima;
- Odrediti diskontnu stopu za proračun NPV (da li uzeti nominalnu, realnu, pre ili posle oporezivanja, ponderiranu prosečnu cenu kapitala, ili nešto treće?)

Stanje imovine u trenutku isteka roka ugovora o JPP

Imovina tokom ugovora o JPP može biti u vlasništvu javnog ili privatnog partnera. Ako je u vlasništvu javnog partnera, nakon isteka ugovora vraćaju se samo prava na korišćenje imovine, a ako je tokom ugovora o JPP imovina u vlasništvu privatnog partnera, moraju se urediti odredbe ugovora koje garantuju vraćanje imovine javnom telu u dobrom stanju. Odredbe treba da sadrže:

- Pokazatelje stanja imovine u trenutku isteka roka na koji je ugovor sklopljen;
- Ocenu stanja imovine i poslova koji se moraju dovršiti u svrhu ispunjenja potrebnih standarda koje daje treća strana (nezavisni veštak);
- Odbitke od naknade za uslugu tokom određenog razdoblja pre isteka roka ugovora čiji se prihodi moraju čuvati kao garancija na rezervnom računu;
- Ocenu nezavisnog veštaka da su radovi potrebni za ispunjavanje uslova za vraćanje imovine izvršeni (što može dovesti do oslobađanja garancija DPN-a).

²⁵² IRR je visina kamatne stope usled koje je NPV investicije nula. IRR je u stvari ekvivalentan profitu investicije i zato se koristi kao metod procene očekivane dobiti u investiranju. Jasno i pregledno objašnjenje NPV i IRR dostupno na: <http://www.mathsisfun.com/money/internal-rate-return.html>, (pristupljeno 3.1.2014.)

U upravljanju ugovorom tokom implementacije JPP projekta, javni partner i njegov projektni tim moraju imati odgovore na sledeća pitanja:

- Da li je moguće angažovati iste savetnike kao i tokom faze nabavke radi boljih efekata?
- Da li postoje dobri savetnici za eventualne izmene ugovora i pitanja refinansiranja?
- Da li je izrađen Priručnik za upravljanje ugovorom sa smernicama za korisnike priručnika kako bi se uskladilo upravljanje ugovorom sa implementacijom projekta, alokacijom odgovornosti i vremenskim rasporedom?
- Ako je u pitanju projekat zasnovan na raspoloživosti, da li se iznosi koji se plaćaju DPN-u obrađuju na adekvatan način i u skladu sa ugovorom o JPP?
- Da li su preduzete mere kontrole i praćenja projektnih rizika upotrebom npr. registratora rizika (koji se pravi u fazi detaljne pripreme projekta JPP)?
- Da li eventualne izmene utiču na vrednost za novac i alokaciju rizika?
- Da li kriterijumi i postupci praćenja vrednosti imovine tokom implementacije projekta omogućavaju da upravljanje imovinom i održavanjem doprinosi maksimiziranju vrednosti za novac projekta JPP?
- Da li postoji strategija komunikacije sa DPN, korisnicima i drugim zainteresovanim stranama i da li postoje redovne kontrole i ažuriranje informacija?

4.2 Podfaza - Naknadana evaluacija (ex-post procena)

Poslednja podfaza implementacije je naknadana evaluacija projekta, koja obuhvata definisanje institucionalnog i izradu analitičkog okvira. Procena uspešnosti JPP projekta zahteva da javni sektor odredi javno telo koje će izvršiti evaluaciju projekta JPP, da osigura da to javno telo bude nezavisno od projektnog tima i da definiše pitanja na koja će se odgovoriti u postupku evaluacije.

4.2.1 Definisanje institucionalnog okvira i izrada analitičkog okvira

Naknadna evaluacija služi da se na temelju iskustva određenog JPP izvuku zaključci koji će olakšavati buduće odluke vezane za izbor JPP kao opcije, sastavljanja ugovora i implementaciju projekta. Potrebne informacije za naknadnu evaluaciju treba da su sastavni deo ugovora o JPP, kako bi se osiguralo da DPN prikupi sve relevantne informacije tokom trajanja projekta.

Informacije o postupku nadmetanja, isporuci imovine projekta i početnim rezultatima implementacije i poslovanja, najbolje je sagledavati nakon 12-18 meseci nakon početka poslovanja. O rezultatima samog poslovanja procene se vrše kasnije. Da bi ex-post procena bila izvodljiva, javno telo mora da pripremi skup pitanja i odredi ko je najkompetentniji da na njih da odgovore. Često ex-post procenu vrše nacionalne revizorske agencije, ali se posao poverava i konsultantskim kućama. U svakom slučaju, telo koje sprovodi evaluaciju projekta mora biti nezavisno od projektnog tima.

Nakon što se definišu pitanja i ciljevi ex-post procene, određuje se analitički okvir koji je najprikladniji za postizanje ciljeva evaluacije. To podrazumeva definisanje kriterijuma procene i očekivanih ishoda projekta i odgovarajućih alternativnih rešenja koja nisu JPP.

Projektni tim javnog tela prilikom osmišljavanja i sprovođenja naknadne evaluacije projekta JPP trebalo bi da ima odgovore na sledeća osnovna pitanja:

- Da li postignut dogovor o osnovnim principima ex-post procene? (Efikasnost javnog naručioca, metode javne nabavke, izvršavanja ugovora i upravljanja njim);
- Da li ugovor o JPP ima potrebne odredbe koje od DPN zahtevaju neophodne informacije tokom faze implementacije da bi bilo moguće uraditi evaluaciju?
- Da li postoji podrška, uputstva i finansije višeg nivoa upravljanja koji od javnog naručioca i njegovog projektnog tima zahtevaju informacije potrebne za ocenu ex-post procene?
- Da li je izrađen i odobren vremenski raspored za naknadnu evaluaciju? (Njime se uravnotežava brzo dobijanje informacija i svrsishodno prikupljanje informacija o rezultatima poslovanja).

Osmo poglavlje govori o rizicima u projektima javno-privatnog partnerstva. Pitanje adekvatne podele rizika je ključno za uspešno JPP. Cilj podele rizika je da svaka strana na sebe preuzme rizike kojima može bolje da upravlja. Posebno se govori o identifikaciji, kvantifikaciji i alokaciji rizika. Nakon određivanja pojma rizika i osnovne podele na sistemske i nesistemske rizike u projektu, daje se pregled grupa rizika u postupku njihove identifikacije. Prikazuju se rizici povezani sa procesom izgradnje, održavanja objekta i ostvarivanjem prihoda od prodaje javne usluge. Zatim se daje pregled rizika povezanih sa izvorima finansiranja projekta JPP i na kraju se prikazuju ostali rizici u projektu. Dalje se predstavlja postupak kvantifikacije rizika po metodologiji hrvatske Agencije za JPP i alokacija rizika sa tablicom matrice rizika.

Govoreći o komparatoru troškova javnog sektora (PSC) u prethodnim poglavljima, videli smo da je njegova izrada jedan od najvažnijih poslova u pripremi projekata JPP od strane javnog sektora, jer PSC pokazuje koliko bi koštala investicija u tradicionalnom modelu nabavke u poređenju sa JPP modelom. Pitanje podele i vrednosti rizika je, sa druge strane, jedan od najvažnijih delova samog PSC-a.

To se vidi i u samoj definiciji komparatora troškova javnog sektora, koji je u hrvatskom Zakonu o JPP predstavljen kao *usporedba sadašnje vrijednosti ukupnih životnih troškova u ugovorenom razdoblju projekta po tradicionalnom (proračunskom) modelu financiranja u odnosu na istu vrstu troškova provedenog po modelu JPP-a. Komparator uključuje i izračun naknade u novcu potrebne za namirenje ukupnih troškova, rashoda i odljeva projekta, alokaciju rizika između ugovornih strana, te kvantifikaciju alociranih rizika.*²⁵³

Dakle, u samoj izradi PSC-a, potrebno je identifikovati, kvantifikovati i alocirati rizike projekta JPP.

8.1 Pojam rizika u projektu

Svaki projekat ili akcija koja se planira u budućnosti nosi određene rizike da se planirani tok radova neće odvijati po planu. Ako je moguće predvideti verovatnoću i vrednost tih otežavajućih okolnosti, radi se o riziku. Ako je nemoguće predvideti verovatnoću i vrednost rizika, radi se o neizvesnosti projekta ili akcije. Pojam rizika obuhvata sledeće situacije: šansu da se ostvari gubitak ili šteta, neizvesnost gubitka, statistička šansa, verovatnoća gubitka, mogućnost gubitka, disperzija stvarnog od očekivanog, mogućnost nastupa neželjenog događaja, okolnosti ili uslovi nastupanja neželjenog događaja, verovatnoća da se očekivani rezultat neće dogoditi, verovatnoća nastupa veće štete od

²⁵³ Definicija je preuzeta iz hrvatskog Zakona o JPP iz 2012, članak 3, tačka 6. Naš zakon ne definiše PSC, što je nedostatak.

očekivane, fizički, moralni, ili socijalni hazard, šansa loše posledice, izloženost lošem ishodu, izloženost šteti, izloženost gubitku, iznos potencijalnog gubitka, izloženost šansi štetnog događaja, verovatnoća da li će se ostvariti planirani finansijski pokazatelji i verovatnoća da će izlazni parametri biti drugačiji od očekivanih.²⁵⁴

Rizik u oblasti JPP projekata koji se projektно finansiraju predstavlja bilo koji faktor koji utiče na promenu očekivanog novčanog toka projekta. Svaka javna investicija nosi određeni broj rizika, a suština JPP jeste alokacija određenih rizika projekta na privatni sektor uz naknadu, jer privatni sektor bolje upravlja određenim rizicima zbog prirode svog poslovanja. Time se ostvaruje ušteda za javni sektor, jer bi loše upravljanje pojedinim rizicima koštalo više od naknade koju se plaća privatnom partneru za preuzete rizike. Upravo PSC služi da bi se uporedile navedene opcije i pronašao najpovoljniji model sprovođenja projekta.

Dosad opisan pojam rizika predstavlja neočekivani iznos povraćaja investicije i naziva se ukupan rizik. Ukupan rizik koji nosi neka investicija deli se dalje na dve osnovne grupe faktora koji ga prouzrokuju. Tako dolazimo do pojmova sistemskog i nesistemskog rizika.

Sistemski rizik se naziva i tržišni ili nediversifikovani rizik i obuhvata faktore koji se odnose na okruženje investicije, odnosno na celokupan ekonomski, finansijski, fiskalni, pravni i politički okvir u kojem se nalazi investicija i na koji ne može da se utiče, dok, sa druge strane, upravo taj okvir može da utiče na investiciju (npr. cenu akcija projekta). Tipični sistemski rizici su visina kamatnih stopa, poreza na dobit, inflacija, cena nafte na svetskom tržištu, tehnološki napredak itd. Samo preduzeće ili investitor ne može da utiče na sistemski rizik. Osetljivost preduzeća na promene sistema u kom posluje, tj. na sistemski rizik, izražava se *beta koeficijentom* po CAPM metodologiji.²⁵⁵ Da bi se bolje razumeo CAPM model, valja objasniti osnovni teorijski postulat modela - vezu između pojedinačne investicije i povraćaja tržišnog portfolija (teoretskog portfolija koji čini ukupna rizična imovina u proporcijama sa svojom tržišnom vrednosti). Prema CAPM metodologiji, upravo osetljivost pojedinačnih deonica na promene u povraćaju tržišnog portfolija određuje povraćaj koji investitor može očekivati od neke deonice. Osetljivost deonice se meri beta koeficijentom. Svako preduzeće različito reaguje na promene sistema i ima različit beta koeficijent.

Druga grupa ukupnih rizika pripada **nesistemskim rizicima**. Oni se zovu i specifični, diversifikovani ili preostali rizici. Njih generiše samo preduzeće i njegove aktivnosti (organizacija i menadžment, kvalitet proizvodnje, prodaje, marketinga, finansija i sl.). Poslovanje samog preduzeća direktno utiče na nesistemske rizike, dakle - nesistemski rizik proizlazi iz samog preduzeća. Umanjenje nesistemskog rizika vrši se diversifikacijom ulaganja i u idealnom slučaju ukupni rizik se svodi na sistemski rizik, dok se nesistemski rizik svodi na nulu.

U modernim teorijama finansijskog menadžmenta pomoću CAPM metode se objašnjava veza između očekivanog povraćaja investicije i rizika na osnovu činjenice o nemogućnosti anuliranja sistemskog rizika u investiranju pomoću diversifikacije. CAPM metoda analizira odnos očekivanog povraćaja investicije i visine sistemskog rizika i određuje na kraju visinu minimalnog povraćaja investicije. Sistemski rizik je

²⁵⁴ Richard Tinsley: *Advanced Project Financing - Structuring risk*, Euromoney Books, London, 2000, poglavlje 8, strana 156.

²⁵⁵ O CAPM metodologiji više u poglavlju 7.3, u delu o diskontovanju.

pritom definisan kao osetljivost investicije (akcije, deonice i sl.) i njenog povraćaja na promene u povraćajima ukupnog tržišta (npr. kretanje berzanskog indeksa). Osetljivost se izražava beta koeficijentom.²⁵⁶

Javno-privatno partnerstvo ima opravdanje upravo u ceni upravljanja nesistemskim rizicima projekta. Ako privatni partner upravlja rizicima gradnje, upravljanja, održavanja i finansiranja projekta za nižu cenu naknade od cene koju bi za preuzimanje nesistemskih rizika snosio javni sektor, tada je JPP model bolje rešenje od tradicionalnog modela finansiranja javnih investicija.

Ukupni rizik u JPP deli se na sledeće grupe rizika:

- Rizici povezani sa procesom izgradnje objekta;
- Rizici povezani sa procesom održavanja objekta;
- Rizici povezani sa ostvarivanjem prihoda od prodaje javne usluge;
- Rizici povezani sa izvorima finansiranja JPP;
- Ostali rizici JPP projekta.²⁵⁷

8.2 Identifikacija rizika

U procesu izrade PSC, pet navedenih grupa ukupnog rizika identifikuju se i prikazuju tabelarno kao matrica rizika.

8.2.1 Rizici povezani sa procesom izgradnje objekta

Većina projekata JPP odnosi se na izgradnju nekog objekta (put, most, škola, bolnica, zatvor i sl.). U procesu izgradnje objekta javljaju se brojni rizici koji se dele na tri podgrupe: rizik projektovanja, troškova izgradnje i završetka izgradnje.

Rizik projektovanja podrazumeva ispunjavanje izlaznih karakteristika projekta. Dok javni sektor u tradicionalnom modelu pribavljanja javnih usluga definiše ulazne karakteristike projekta (troškovi izgradnje, održavanja, vrste opreme, materijala i sl.), u modelu JPP javni partner se koncentriše na izlazne karakteristike (rok izgradnje, kvalitet opreme i usluge uopšte i sl.). Zato je rizik projektovanja za privatnog partnera značajan, jer se u procesu projektovanja definišu svi materijali od kojih će biti sagrađen objekat, što je tesno povezano sa daljim rizicima izgradnje i održavanja. Kvantifikacija rizika izgradnje dobija se proračunom neto sadašnje vrednosti troškova izgradnje i održavanja objekta.

To je potpuno suprotno tradicionalnom modelu izgradnje javnih objekata, gde je na tenderu pobeđivao najjeftiniji ponuđač u ceni same izgradnje objekta. Nakon izgradnje objekta, trošak održavanja bi godinama snosio javni sektor, odnosno poreski obveznici. Na kraju je najjeftinija gradnja uvek najskuplja za održavanje, pa je u modelu JPP daleko veća šansa da objekat bude jeftiniji i istovremeno kvalitetniji upravo prenosom rizika izgradnje na privatnog partnera koji će itekako voditi računa o odnosu kvaliteta materijala i troškova održavanja, jer je i sam rizik na njegovoj strani.

²⁵⁶ Više o proračunu beta koeficijenta u: Dino Bendeković: *Pristup proceni rizika i povrata kod ulaganja u obične deonice*, Interfokus, Zagreb, 2000.

²⁵⁷ Damir Juričić: *Osnove JPP i projektnog financiranja*, RRIF, Zagreb, 2011, str. 126.

Rizik troškova izgradnje podrazumeva rizik novonastalih troškova nepredviđenih projektom i rizik promene cena nekih materijala.²⁵⁸ Rizik novonastalih troškova čine nesistemički rizici (stepen složenosti projekta, raspoloživost podataka za procenu troškova izgradnje, tehnologija i stručnost projektnog tima) i sistemski rizici (tenderska procedura, zakonska i politička ograničenja, inflacija).

Troškovi izgradnje se mogu proceniti analizom sličnih projekata koji su već u fazi eksploatacije, analizom vrsta materijala, tehnologije i logistike koja će biti upotrebljena i analizom zvanično priznatih standarda. U literaturi o projektnim rizicima odavno je poznata direktna srazmera složenosti projekta i probijanja troškova i rokova izgradnje.²⁵⁹

Rizik završetka izgradnje podrazumeva probijanje roka za izvođenje radova. Ako rizik nastupi, izaziva dva negativna efekta: umanjuje neto sadašnju vrednost projekta i povećava interkalarnu kamatu.²⁶⁰ NPV projekta je razlika NPV razlike prihoda i troškova eksploatacije projekta i NPV ulaganja. Kada se probije rok izgradnje, NPV buduće razlike prihoda i troškova se smanjuje, a samim tim se smanjuje i NPV projekta.

8.2.2 Rizici povezani sa procesom održavanja objekta

U rizike održavanja spadaju tehnološki rizik, rizik nabavke sirovina i rizik operativnih troškova.

Tehnološki rizik podrazumeva zastarevanje tehnologije ugrađene u projekat, zbog čega u toku eksploatacije može doći do drastičnih troškova zamene tehnologije, ili pada tražnje za uslugom. Jedini način prevazilaženja ovog rizika jeste prenos rizika na kupce koji se ugovorno obavezuju na kupovinu usluge. Naravno, takva diversifikacija rizika je moguća u suženom krugu javnih usluga.

Rizik nabavke sirovina je u direktnoj vezi sa kreditnim rizikom. Ako projekat ima za cilj isporučivanje nekog proizvoda ili usluge za šta je potrebna neka sirovina, onda cela usluga zavisi od raspoloživosti i cene date sirovine na tržištu. Očigledno se radi o sistemskom riziku koji se teško može diversifikovati, pa zato kreditori traže nezavisne analize izvora i raspoloživosti potrebnih sirovina u projektu u toku trajanja ugovora.

Rizik operativnih troškova se odnosi na upravljanje projektom u fazi eksploatacije. Snosi ga privatni partner koji je odgovoran za proces isporuke javne usluge ili održavanje javnog objekta u funkcionalnom stanju. Rizik operativnih troškova čine tri komponente: tehnička, troškovna i upravljačka.²⁶¹

²⁵⁸ Ovde se jasno može videti primer nesistemskog i sistemskog rizika, o čemu je bilo reči u prethodnom poglavlju: dok je rizik novonastalih troškova koji nisu obuhvaćeni projektom nesistemički rizik, jer je greška projektnog tima, promena cena materijala je tipičan sistemski rizik, na koji izvođač ne može da utiče.

²⁵⁹ J.C. Vaughan: *Financial risk analysis of infrastructure Debt*, Quorum Books, London, 1991. str. 55; u praksi ovu zakonitost dobro oslikava projekat tunela ispod Lamanša, o čemu je detaljnije pisano u glavi 4.4.3

²⁶⁰ Interkalarna kamata je kamata koja se obračunava i naplaćuje samo za vreme grejs perioda kredita, odnosno do momenta kada se počinje sa otplatom kredita. Obračunava se od momenta odobravanja kredita pa do uplate prve rate.

²⁶¹ R. Tinsley: *Advanced Project Financing - Structuring risk*, Euromoney Books, London, 2000, str. 121

Tehnička komponenta operativnog rizika odnosi se na tehničku osposobljenost operatora projekta. Ona se definiše ugovorom o operativnom upravljanju, a reference operatora su pokazatelj nivoa rizika.

Troškovna komponenta operativnog rizika odnosi se na cenu sirovine potrebne tokom faze eksploatacije u isporuci javne usluge (npr. biomase za proizvodnju struje). Opet je reč o sistemskom riziku, jer na izlazne karakteristike projekta utiče kretanje cena pojedinih sirovina na tržištu. Jedini način umanjavanja ovog dela operativnog rizika jeste vezivanje prodajne cene javne usluge sa cenom sirovine na berzi, što je teško prihvatljivo za javni sektor.

Upravljačka komponenta operativnog rizika obuhvata menadžment projekta. Važno je iskustvo, kvalifikacije i stručnost projektnog tima privatnog partnera u svim fazama projekta (planiranje, projektovanje, eksploatacija i predaja projekta javnom sektoru nakon isteka ugovora).

Međutim, ne manje važno je znanje i iskustvo u definisanju izlaznih karakteristika projekta na strani javnog partnera. Ugovori o JPP sadrže kaznene odredbe u slučajevima neisporučivanja zadatih kriterijuma i standarda koje je privatni partner obavezan da isporuči. Ako javni partner u tenderskom postupku (fazi nabavke projekta) ne definiše detaljno izlazne karakteristike, privatni partner neće biti u mogućnosti da adekvatno predvidi sve rizike i proceni granice odstupanja u izlaznim karakteristikama, što dovodi do više cene koja će biti ponuđena na tenderu, dodatnih troškova reugovaranja i izmena odredbi osnovnog ugovora, ali i većeg rizika krajnjeg uspeha projekta za oba partnera.

8.2.3 Rizici povezani sa ostvarivanjem prihoda od prodaje javne usluge

Rizici ostvarivanja prihoda su tržišni i obuhvataju dva osnovana rizika: rizik tražnje i rizik promene cena. Ako se menjaju prodajne cene javne usluge, menja se i tražnja, a sa padom tražnje, javlja se problem otplate kredita.

Rizik tražnje podrazumeva da će tražnja za uslugom ili dobrom koje je predmet ugovora o JPP biti manja od planirane. Rizik tražnje nastupa u periodu eksploatacije projekta, a izaziva ga treća strana - korisnici projekta.

Faktori koji aktiviraju rizik tražnje mogu biti: opšti pad ekonomske aktivnosti u zemlji; političke odluke i zakoni koji mogu uticati na cene i tražnju dobara koja su predmet JPP; nove tehnologije, standardi i konkurencija, ili demografske promene u ciljnoj grupi korisnika.

U koncesionim modelima izgradnje autoputeva ili BOT modelima izgradnje bolnica i zatvora, rizik tražnje često garantuje javni partner u određenom minimalnom iznosu prometa, dok se u slučaju pada ispod limita javni partner obavezuje da nadoknadi gubitak. To govori da privatni partner nema mogućnost da utiče na rizik tražnje (promet na auto-putu, broj osuđenika, ili broj korisnika zdravstvene zaštite). Međutim, javna politika izgradnje putne mreže, kaznena ili zdravstvena politika, mogu direktno da utiču na tražnju za pomenutim uslugama, stoga javni sektor često deli ovaj rizik sa privatnim partnerom, ili ga preuzima u celini jer može njime bolje da upravlja.

Rizik promene cena nastupa usled promene ugovorenih cena tokom izgradnje i eksploatacije. Obuhvata cenu izgradnje, cenu javne usluge i operativnih troškova. Na promenu cena utiče stanje privrede u širem kontekstu (ekonomske krize) i inflacija.

Dodatni trošak usled nastupanja cenovnog rizika mogu da snose i javni i privatni partner i krajnji korisnici usluge. Privatni partneri se obično štite od inflacije indeksacijom svoje ponude na uticaj inflacije. To znači da se cena usluge povećava za procenat očekivane godišnje inflacije, pa se u samoj ponudi ne iskazuje cenovni rizik. U svakom slučaju, korisnici na kraju plaćaju rizik cena.

8.2.4 Rizici povezani sa izvorima finansiranja JPP

U rizike povezane sa izvorima finansiranja projekta spadaju finansijski, rizik kamatnih stopa, valutni i inflatorni rizik.

Finansijski rizik snose poverioci koji pozajmljuju novac da bi se realizovao projekat. To su banke, akcionari, preduzeća sa svojim kapitalom i sl. Projekti JPP se najčešće finansiraju metodom projektnog finansiranja - tj. finansiranja dugom.²⁶² Porastom udela duga u ukupnim izvorima finansiranja, raste i finansijski rizik. On je najvažniji od svih rizika, jer obuhvata analize svih drugih rizika. Od stepena finansijskog rizika zavisi konačna odluka investitora da li će ući u projekat.

Mehanizam finansijskog rizika počiva na zakonitosti da što je veća zastupljenost duga u ukupnim izvorima finansiranja, viša je očekivana stopa prinosa na sopstvene izvore finansiranja, ali je viši i finansijski rizik. To ne znači da treba maksimizovati udeo duga u ukupnim izvorima finansiranja kako bi se maksimizovala stopa prinosa na sopstvene izvore finansiranja, već uz povećanje udela duga smanjiti što više sve faktore poslovnog rizika.

Poslovni rizik se naziva i operativni rizik i predstavlja posledicu različitog odnosa fiksnih i varijabilnih troškova u ukupnim operativnim troškovima, zbog čega se povećava ili smanjuje profit. Ako su u ukupnim troškovima projekta isključivo varijabilni troškovi, profit će manje varirati nego ako su u strukturi ukupnih troškova zastupljeni i fiksni troškovi.

Poslovni rizik zavisi od varijabilnosti tražnje i cena (što su tražnja i nabavne i prodajne cene stabilniji, manji je poslovni rizik) i odnosu fiksnih i varijabilnih troškova (ako ima više fiksnih od varijabilnih troškova, pad tražnje će pre imati negativan finansijski efekat). Upravo odnos fiksnih i varijabilnih troškova u poslovnom riziku je važan za razumevanje finansijskog rizika. Odnos fiksnih i varijabilnih troškova naziva se *operativna poluga*.²⁶³ Operativna poluga je veća ako su fiksni troškovi viši. Što je veća operativna poluga, ista promena u prihodima imaće veću promenu u finansijskom rezultatu.

Po principu operativne poluge funkcioniše i finansijski rizik: povećanjem udela duga u finansiranju projekta povećava se i očekivana stopa prinosa, ali i rizik stope prinosa na sopstvene izvore finansiranja. Zato se finansijski rizik može definisati kao povećanje varijabilnosti stope prinosa na kapital zbog povećanog udela duga u ukupnim izvorima finansiranja.²⁶⁴

Ključnu ulogu u upravljanju finansijskim rizikom snosi investitorov finansijski tim, čiji je zadatak smanjivanje poslovnih i nesistemskih rizika.

²⁶² O finansiranju JPP više u sledećem poglavlju.

²⁶³ E.F.Brigham: *Fundamentals of Financial Management*, The Dryden Press, Orlando, 1995, str. 23.

²⁶⁴ E.F.Brigham: *Fundamentals of Financial Management*, The Dryden Press, Orlando, 1995, str. 25.

Rizik kamatne stope nastupa u slučaju povećanja kamatne stope na kredite. Projekti JPP se finansiraju uglavnom dugoročnim kreditima, pa se ugovara kamata sa varijabilnom ili fiksnom stopom. Fiksna kamatna stopa je kreditna marža kreditora, dok varijabilna stopa odražava zaštitu kreditora od inflacije i vrednost novca na širem finansijskom tržištu, a vezana je za *libor*, *euribor* ili *prime rate*.²⁶⁵ Varijabilna kamatna stopa zavisi od ponude i tražnje u međubankarskom zaduživanju. Ako je tražnja za međubankarskim kreditima veća, viša je i međubankarska kamatna stopa. Kamatni rizik zato zavisi od varijabilnog dela ukupne kamatne stope. Mala promena varijabilnog dela kamate može imati veliki uticaj na stopu prinosa na kapital.

Instrument zaštite od kamatnog rizika je tzv. *kamatni svop* (eng. *Interest rate swap*, IRS). Kamatni svop predstavlja razmenu jednog kamatnog toka za drugi bez istovremene razmene glavnice. Kuponski svop predstavlja zamenu plaćanja po osnovu fiksnih kamatnih stopa za plaćanja po osnovu varijabilnih kamatnih stopa i obrnuto. Karakteristično je da se kod ovog finansijskog derivata razmenjuju samo kamatni tokovi, dok glavnica služi za izračunavanje plaćanja po osnovu kamata. Razmena kamatnog toka vrši se u unapred ugovorenim periodima za vreme trajanja svopa i uobičajene varijabilne kamatne stope su EURIBOR i LIBOR sa dospećem od tri, šest meseci i jedne godine. Preduzeća koja najčešće koriste kamatni svop su preduzeća koja su već zadužena i imaju kredite sa varijabilnom kamatnom stopom. Istovremeno, preduzeća su svesna rizika da postoji mogućnost rasta kamatnih stopa i da će takav način pozajmljivanja sredstava postati preskup. Preduzeće može da se zaštiti od rasta kamatnih stopa tako što će zameniti svoja plaćanja po osnovu varijabilnih kamatnih stopa plaćanjima po fiksnoj kamatnoj stopi i na taj način zaštititi svoje poslovanje od nepovoljnih kretanja kamatnih stopa.

Ipak, u težnji za umanjnjem rizika kamatne stope u pokušaju da se varijabilni deo stope u potpunosti zameni fiksnom stopom treba biti umeren, jer uklanjanje rizika varijabilne stope povećava iznos ukupne kamatne stope i iznos kamate u celini.

Valutni (kursni) rizik se odnosi na promenu vrednosti valuta koje su u opticaju u finansiranju projekta. Ako su prihodi npr. dinarski, a kredit indeksiran u evrima, svaka promena odnosa dinara i evra utiče na troškove i dobit. U PFI modelu²⁶⁶ valutni rizik se prenosi na javnog partnera koji plaća naknadu privatnom partneru za isporuku javne usluge, a u koncesijskom modelu valutni rizik pada na krajnje potrošače, korisnike javne usluge. U drugim slučajevima valutni rizik snosi investitor - privatni partner. Tada jedinu zaštitu od valutnog rizika predstavlja *valutni swap*, koji predstavlja finansijski derivat na istom principu kao gore opisani kamatni swap.

Valutni rizik se u pripremi projekata JPP analizira kroz tri manifestacije: transakcijsku, konsolidacijsku i ekonomsku.²⁶⁷

²⁶⁵ LIBOR (*London Inter-Bank Offer Rate*) je londonska međubankarska stopa i predstavlja dnevnu referentnu kamatnu stopu po kojoj banke jedna drugoj nude novac za posuđivanje na londonskom međubankarskom tržištu. EURIBOR (*EURO Inter-Bank Offer Rate*) je evropska međubankarska stopa i predstavlja dnevnu referentnu kamatnu stopu po kojoj banke jedna drugoj nude novac za posuđivanje na međubankarskom tržištu. Ova kamata se obračunava dnevno na međubankarske depozite, sa rokom od nedelju dana, jedan mesec i do 12 meseci. PRIME RATE je kamatna stopa u SAD koju banke računaju prema kamati FED-a. U SAD npr, *Wall Street Journal* objavljuje nacionalnu *Prime rate*, baziranu na visini kamate koju zaračunavaju 30 najvećih banaka SAD svojim najboljim klijentima.

²⁶⁶ Detaljno o PFI u poglavlju 4.6

²⁶⁷ Michael Papaioannou: *Exchange Rate Risk Measurement and Management: Issues and Approaches for Firms*, IMF, 2006, str. 4

Transakcijska manifestacija valutnog rizika odnosi se na direktan uticaj fluktuacije valuta i promenu kursa tokom projekta. Kursne razlike mogu biti pozitivne ili negativne i na taj način uticati na bilans projekta.

Konsolidacijska manifestacija valutnog rizika je uticaj transakcijskog rizika na bilans preduzeća investitora. Investirani kapital u projekat knjiži se u bilansu preduzeća investitora kao finansijska imovina, pa svaka izloženost valutnom riziku u projektu utiče i na vrednost ukupne finansijske imovine investitora.

Ekonomska manifestacija valutnog rizika predstavlja opasnost od smanjenja NPV budućih novčanih tokova usled nastupanja valutnog rizika, koji utiče na smanjenje prihoda (ako se usluga prodaje na domaćem tržištu ili izvozi) i povećanje troškova (ako se kupuju sirovine na domaćem tržištu ili uvoze).

Inflatorni rizik predstavlja uticaj opšteg rasta cena na projekat JPP. Visoka inflacija negativno utiče na visinu otplate zajma prema bankama i ostalim kreditorima, koji se najčešće štite od inflatornog rizika varijabilnim kamatnim stopama koje prilagođavaju inflaciji. Inflatorni rizik utiče i na vrednost akcija DPN-a, koji se delom može finansirati emitovanjem obveznica, a čija vrednost može biti umanjena usled inflacije. Inflatorni rizik utiče i na izvođače radova jer povećava unapred dogovorene troškove gradnje. Inflacija je štetna i za javnog partnera jer smanjuje kapacitet punjenja budžeta od poreza i taksi, što utiče na likvidnost javnog partnera u servisiranju svojih obaveza prema DPN-u. Kao što vidimo, inflatorni rizik je sveobuhvatni sistemski rizik koji je negativan za sve učesnike u JPP. Zato su uspešna JPP moguća samo u najstabilnijim i najuređenijim privredama, gde se sistemski rizici mogu koliko-toliko predvideti.

8.2.5 Ostali rizici JPP projekta

Postoji još niz drugih rizika koji mogu imati veći ili manji uticaj na ishod projekata JPP, ali, pored već opisanih, najvažniji su sledeći:

Politički rizik je svakako u poslovima sa javnim sektorom jedan od najvećih rizika. Sa promenom vlasti i administracije, novi javni funkcioneri veoma često imaju svoje prioritete (pre političke, nego ekonomske i usmerene na javno dobro), pa se započeti projekti mogu obustaviti, porezi promeniti i izazvati nastupanje niza opisanih rizika. PFI model omogućava delimičnu ili potpunu diversifikaciju političkog rizika na javni sektor.

Ekološki rizik projekata JPP odnosi se na one vrste javnih usluga koje mogu izazvati zagađenje okoline (skupljanje i prerada otpada, naftne platforme i sl.). Ekološki rizik je povezan sa političkim rizikom, jer promena ekoloških standarda u fazi implementacije projekta može izazvati dodatne troškove.

Postoje i rizici više sile, likvidnosti, izvora finansiranja, prekida projekta itd. Velike kompanije u analizama projekata prave matrice od preko 100 rizika. To nije čudno, jer je osnovna karakteristika složenih projekata koji se projektно finansiraju svodenje svih akcija u projektu na rizike. U složenim projektima postoji veliki broj učesnika sa različitim interesima: aktivni investitori (sponzori), pasivni investitori u vlasničku glavicu, kreditori nadređenog duga, ostali izvori finansiranja (podređeni izvori finansiranja), lizing institucije, swap agencije, izvođači radova, podizvođači radova ili kooperanti, dobavljači opreme, nezavisni eksperti za procenu pojedinih specifičnih rizika, finansijski savetnici, pravni savetnici, centralna država, državne agencije,

jedinice lokalne samouprave ili državne uprave, dobavljači sirovina ili usluga, operateri, transportni logističari, osiguravajuća društva itd.²⁶⁸

Pomiriti toliko različitih interesa, identifikovati sve rizike koje takvi interesi generišu, alocirati ih i ugovoriti - predstavlja posao koji nekada u pripremi složenih projekata može trajati i više godina. Najčešća zamerka dolazi na račun javnog sektora i odnosi se na nedovoljnu stručnost i organizovanost u pripremi projekta.

8.3 Kvantifikacija rizika

Svaki indetifikovani rizik u pripremi projekata JPP trebalo bi iskazati brojčanom vrednošću. Taj proces se naziva kvantifikacijom rizika. Najčešći metod kvantifikacije je statistička metoda ponderisanog proseka gde se rizik ponderira stepenom verovatnoće njegovog nastupanja. **Pre objašnjenja postupka kvantifikacije predstavimo najčešće termine koji se koriste u postupku kvantifikacije:**²⁶⁹

- **Profil rizika:** raspon svih mogućih događaja opisanih funkcijom distribucije verovatnoće;
- **Vrednost rizika:** razlika između očekivane vrednosti (proseka ponderisanog verovatnošću) i najverovatnije vrednosti (vrednost finansijske kategorije prihoda ili troška, koja ima najveću verovatnoću. Predstavlja očekivani iznos za koji je potrebno osigurati izvor finansiranja;
- **Trošak rizika:** vrednost koja se plaća za preneseni rizik (premija);
- **Zadržani rizici:** deo ukupnih rizika projekta koji ostaju na strani javnog partnera;
- **Prenosivi rizici:** deo ukupnih rizika projekta koji se mogu preneti na druge učesnike u projektu koji bi efikasnije mogli njima da upravljaju. Prenosivi rizici se ustupaju po ceni troška rizika.
- **Vraćeni rizici:** deo prenosivih rizika za koje se očekuje da će se materijalizovati privatnom partneru. Iznos vraćenih rizika se plaća privatnom partneru naknadom.

Tabela 24. Postupak kvantifikacije rizika

Naziv rizika	Definicija	Najverovatnija vrednost	Uticaj	Vrednost uticaja	Verovatnoća	Očekivana vrednost	Vrednost rizika za javnog partnera	Alokacija	Trošak rizika za javnog partnera
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Rizik gradnje	Vrednost povećanja osnovne vrednosti troška gradnje	200.000	5%	190.000	5%	9.500		Privatni partner	
			0%	200.000	50%	100.000			
			+5%	210.000	20%	42.000			
			+10%	220.000	15%	33.000			
			+20%	240.000	10%	24.000			
Ukupno						208.500	8.500		7.600

Izvor: autor

²⁶⁸ Agencija za JPP Hrvatske: *Rizici u projektima JPP*, Zagreb, 2014, str. 23

²⁶⁹ Ibid. str. 24, dalji postupak kvantifikacije takođe je prikazan po modelu koji je preuzela hrvatska Agencija za JPP u navedenom priručniku.

U postupku kvantifikacije rizika gradnje, javni partner predviđa troškove gradnje (3) u iznosu od 200.000, koji može varirati od -5% do +20% (4), što u vrednosti varira od 190.000-240.000 (5). Verovatnoća pojedinačnih uticaja (6) rezultira različitim očekivanim vrednostima, čiji zbir daje krajnju očekivanu vrednost rizika gradnje (7). Razlika očekivane vrednosti (7) i najverovatnije vrednosti (3) daje vrednost rizika (8), za koju valja obezbediti izvor finansiranja. Rizik gradnje pripada prenosivim rizicima i alocira se na privatnog partnera (9), za šta privatni partner traži naknadu od 7.600 (10). Naknada privatnom partneru za preuzimanje rizika je trošak rizika za javnog partnera koji se plaća u fiksnom iznosu u ugovorenoj dinamici.

Po ovom modelu se kvantifikuju prihodi, troškovi i rizici projekta JPP, koji se zatim šematski prikazuju i zajedno čine sadašnju vrednost ukupnih životnih troškova projekta. Na taj način se porede ukupni životni troškovi tradicionalnog i JPP modela da bi se videlo koji način isporuke daje veću vrednost za novac.

Osnovica za proračun vrednosti za novac jesu svi rizici i troškovi, dok se osnovica za proračun naknade umanjuje za zadržane rizike.

U PSC se računa **hipotetička naknada** (HN) po tradicionalnom modelu po formuli:

$$HN = U\check{Z}T - \text{zadržani rizici (U\check{Z}T - ukupni životni troškovi)}$$

Hipotetička naknada po tradicionalnom modelu predstavlja godišnju naknadu koju bi plaćao javni partner ukoliko bi projekat finansirao u celosti iz budžeta po tradicionalnom modelu. Osnovicu za proračun predstavljaju ukupni životni troškovi projekta umanjeni za zadržane rizike.

Očekivana naknada (ON) po JPP modelu računa se po formuli:

$$ON = U\check{Z}T - \text{zadržani rizici} - \text{prenosivi rizici} + \text{vraćeni rizici} - \text{konkurentna neutralnost}$$

Godišnja očekivana naknada po JPP modelu je iznos koji plaća javno telo ako projekat realizuje po JPP modelu. Osnovica za proračun su UŽT umanjeni za zadržane i prenosive rizike i uvećani za vraćene rizike.

8.4 Alokacija rizika

U pripremi JPP projekata alokacija rizika je ključan posao. Javni partner prenosi na privatnog partnera rizike kojima neefikasno upravlja, dok istim tim rizicima (zbog pominjanih prednosti) privatni sektor upravlja uz daleko manju verovatnoću njihovog nastupanja. Time obe strane ostvaruju dobit. Najteže je naći pravu meru alokacije rizika. Ako se prenese mali broj rizika ili pogrešni rizici, javni partner neće ostvariti vrednost za novac u poređenju sa tradicionalnim modelom. Sa druge strane, ako se na privatnog partnera prebaci previše rizika, biće veća i naknada za javni sektor koju će plaćati privatnom partneru, što opet može negativno uticati na vrednost za novac. **Alokacija rizika se prikazuje matricom alokacije rizika - tabelarnim pregledom koji obuhvata identifikaciju, opis i alokaciju rizika projekta JPP između partnera.**

U sledećoj tabeli je prikazan pojednostavljen primer matrice:

Tabela 25.

Matrica alokacije rizika

Rizik	Opis	Alokacija
Projektni rizik	Verovatnoća da projektovanje privatnog partnera neće postići zadate izlazne karakteristike projekta koje je postavio javni partner.	Privatni partner
Rizik završetka gradnje	Verovatnoća da radovi neće biti završeni u ugovorenom roku.	Privatni partner, osim probijanja rokova od strane javnog partnera.
Rizik budžeta izgradnje	Verovatnoća da će troškovi projekta biti viši od planiranih.	Privatni partner
Ekološki rizik	Verovatnoća nastanka gubitaka ili štete po ekološki sistem uzrokovanih predprojektom i pripremnim aktivnostima javnog partnera ili trećih lica ili izgradnjom i/ili održavanjem predmeta JPP tokom faze eksploatacije.	Javni partner u fazi pripreme, a privatni u fazi eksploatacije.
Rizik raspoloživosti	Verovatnoća da usluge koje isporučuje privatni partner neće biti u skladu sa definisanim izlaznim karakteristikama projekta.	Privatni partner
Valutni rizik	Verovatnoća da će promena kursa valute u kojoj su nominovani troškovi izazvati gubitak u fazi eksploatacije.	Privatni partner
Rizik inflacije	Verovatnoća da će inflacija biti viša od planirane.	Javni partner
Rizik više sile	Verovatnoća nastupanja neočekivane štete izazvane prirodnim nepogodama ili delovanjem trećih lica (npr. rat, teroristički napad).	Ako se rizik može osigurati snosi ga privatni partner, dok se rizici koje osiguranje ne pokriva dele prema posebnim kriterijumima.
Rizik tražnje	Verovatnoća da će tražnja za javnom uslugom koja je predmet JPP biti manja od planirane.	Deli se između partnera u zavisnosti od uzroka pada tražnje.

Izvor: Agencija za JPP RH ²⁷⁰

Matrica rizika predstavlja osnovnu platformu za kvalitetne pregovore između svih učesnika u projektu JPP.

²⁷⁰ Agencija za JPP Hrvatske: *Rizici u projektima JPP*, Zagreb, 2014, str. 30.

Deveto poglavlje govori o finansiranju javno-privatnog partnerstva. Navode se izvori finansiranja i daje se uporedna analiza korporativnog i projektnog finansiranja sa svojim prednostima i slabostima. Izvodi se zaključak i navode razlozi zašto je najčešći oblik finansiranja projekata JPP po modelu projektnog finansiranja. U posebnom delu se analizira metod projektnog finansiranja. Daje se pregled relevantnih teorijskih razmatranja koja pokušavaju da odgovore na pitanja razlike strukture izvora finansiranja (odnosa duga i kapitala) između korporativnog i projektnog finansiranja, kao i na pitanja povezana sa naglim razvojem projektnog finansiranja. Na kraju se posebno obrađuje pitanje osiguranja od rizika podinvestiranosti i kontaminacijskog rizika, kao veoma značajnih finansijskih rizika koje uspešno anulira upravo metod projektnog finansiranja projekata JPP.

9.1 Izvori finansiranja JPP projekata

Projekat JPP finansira privatni partner preko posebnog preduzeća, Društva posebne namene - DPN (eng. *Special Purpose Vehicle - SPV*). Takvo posebno društvo nastupa kao zajmoprimac u ugovoru o finansiranju projekta, a takođe je ugovorna strana drugih ugovora vezanih za izgradnju i eksploataciju projekta. Projekat se finansira iz duga, kapitala i ostalih izvora finansiranja.

Najveći deo finansiranja projekta obezbeđuju zajmodavci ili investitori u dužničke hartije od vrednosti - HOV. Takav dug se zove nadređeni dug (eng. *Senior debt*) i odnosi se na dužnički izvor finansiranja koji je prvi nastao (prvi ugovoreni kredit ili emisija obveznica). **Preostali deo izvora finansiranja obezbeđuju sponzori u obliku vlasničkog kapitala** (eng. *Equity*) **ili vlasničkog duga. Taj dug se zove podređeni dug** (eng. *Junior debt*). U isplati profita projekta prvenstvo ima nadređeni dug.

Dug može činiti osigurani ili neosigurani kredit, ili obveznice koje izdaje DPN. Osigurani kredit je prvi u redu otplate, ispred neosiguranih kredita i drugih vrsta kapitala. Kolateral otplate je imovina, hipoteka na zemljište ili osnovna sredstva, ponuda deonice od strane sponzora, sporazum o zadržavanju deonice (upis zalog na deonice ili udele sponzora u DPN-u), pravo preuzimanja glavnih ugovora, pravo naplate osiguranja (cesija ili asignacija prihoda), posebne ugovorne obaveze i sl.

Neosigurani kredit se zasniva na opštoj kreditnoj sposobnosti primaoca i nije osiguran imovinom, ali može sadržati klauzulu zabrane davanja imovine u zalog pre otplate kredita i klauzulu ubrzanе otplate kredita u slučaju pogoršanja finansijske situacije primaoca. U praksi, neosigurani kredit dobijaju isključivo sponzori i projekti visokog boniteta.

Obveznice su dužničke HOV koje izdaje DPN, a kupuju ih investitori. Prema načinu isplate duga mogu biti amortizacijske (do dospeća se periodično isplaćuje deo kamate i glavnice) i jednokratne (DPN dobija na dan prodaje diskontnu vrednost, a po dospeću

jednokratno isplaćuje nominalnu vrednost). U projektima JPP koriste se često u finansiranju velikih investicija, posebno u Britaniji (čak 8 od 11 najvećih projekata u Britaniji, čija je vrednost preko pola milijarde funti, finansirano je obveznicama).²⁷¹

Kreditori nadređenog duga nemaju pravo naplate iz imovine sponzora i moraju biti uvereni da se iz eksploatacije projekta ostvaruje novčani tok dovoljan za otplatu duga. Neophodna je i pravna sigurnost projekta u okviru koje će vlasnici nadređenog duga uvek imati pravo prvenstva u naplati u odnosu na vlasnike podređenog duga. U slučaju delimičnog osiguranja duga imovinom sponzora, zajmodavci obično traže od sponzora da oni ili treće osobe osiguraju dodatne izvore finansiranja za slučaj da se iz eksploatacije imovine projekta ne ostvaruje dovoljan novčani tok za otplatu duga. Kada projektu nedostaje novca usled slabih rezultata jednog ili više podizvođača DPN-a, zajmodavci žele da se osiguraju na način da loše izvođenje podizvođača ne utiče na sposobnost DPN -a da otplati dug.²⁷²

Ostali izvori finansiranja projekata JPP mogu biti tzv. *Mezzanine capital instrumenti*, rangirani između kapitala i duga. Rizik im je niži od kapitala, a mogući dobitak viši od kamata. U njih spadaju:

- **Preferencijalne deonice**, čije dividende imaju prednost u isplati u odnosu redovnih deonica;
- ***Quoted equity***: instrument kapitala u odredbama ugovora ili ugovora o kreditu u kojima se naplata usluga ili povraćaj kapitala vezuju za uspeh projekta;
- **Konvertibilan dug**: opcija korišćenja konvertibilnih obveznica (zamenjivih u deonice), koje se mogu prodati i povećati atraktivnost ulaganja u projekat;
- **Rezervni izvor finansiranja**: kapital koji služi u situacijama prekoračenja troškova ili zastoja gradnje.²⁷³

Sredstva za finansiranje projekata JPP obično se pribavljaju od poslovnih banaka, međunarodnih finansijskih institucija (EIB, EBRD i sl.), ili direktno na tržištu kapitala. Na tržištu kapitala DPN koji učestvuje u projektu izdaje obveznice koje kupuju finansijske institucije koje dugoročno ulažu (penzioni fondovi i osiguravajuća društva).

Finansijska struktura projekta JPP podrazumeva utvrđivanje strukture izvora finansiranja, tj. odnosa sopstvenih i tuđih izvora finansiranja. DPN kao posebno preduzeće koje se osniva radi sprovođenja JPP predstavlja konzorcijum privatnih investitora. Alokacija rizika izgradnje, poslovanja i prihoda između učesnika u DPN-u određuje i finansijsku strukturu projekta. To znači da će zajmodavci nadređenog duga deo svojih rizika preneti na vlasnike, podugovarače i ostale subjekte u projektu koji su vezani ugovorom.

Visina finansijske poluge (udela duga u ukupnim izvorima finansiranja) direktno je srazmerna cenovnoj dostupnosti projekta javnom sektoru jer je nadređeni dug jeftiniji od vlasničkih oblika finansiranja. To je i razlog zašto je projektno finansiranje preovlađujući model kod projekata JPP. Finansijska poluga se određuje u zavisnosti od promenljivosti novčanih tokova projekta. Kreditore nadređenog duga procenjuju novčane tokove projekta kroz tzv. godišnji koeficijent pokrića duga - ADSCR (eng. *Annual debt service cover ratio*), čija vrednost zavisi od rizika projekta

²⁷¹ Damir Juričić: *Osnove JPP i projektnog finansiranja*, RRIF Zagreb, 2011, str. 110.

²⁷² EPEC: *Priručnik za pripremu projekata JPP*, Agencija za JPP Hrvatske, Zagreb, 2011, str. 67

²⁷³ Damir Juričić: *Osnove JPP i projektnog finansiranja*, RRIF Zagreb, 2011, str. 111.

koji utiču na promenljivost novčanih tokova. ADSCR je novčani tok koji preostaje nakon otplate operativnih troškova i godišnjih troškova kamata i otplate glavnice duga. Što je finansijska poluga veća, koeficijent pokrivaća duga je manji i obrnuto. Zato je glavni cilj svih dogovora (eng. *trade-offs*) pri osmišljavanju JPP postizanje ravnoteže između alokacije rizika javnog i privatnog partnera, alokacije rizika u okviru DPN-a i troška finansiranja koji snosi DPN.

Iako je DPN zajmoprimac i privatni sektor je strana koja pronalazi model finansiranja JPP, veoma je važno i da menadžment javnog partnera razume modele finansiranja i njihove rizike i posledice. Javni sektor procenjuje ponude za JPP koje podnose na tenderu privatni partneri. Zbog toga je važna sposobnost javnog partnera da proceni da li je konkretna ponuda privatnog partnera izvodljiva sa stanovišta finansiranja i da li osigurava izvore finansiranja. U suprotnom, dodela ugovora partneru koji nije u stanju da sprovede finansiranje projekta predstavlja veliki gubitak vremena i resursa. Javni partner mora poznavati strukturu rizika, jer pogrešna alokacija povlači i promenu strukture finansiranja, što utiče na ukupan trošak finansiranja. Ako JPP podrazumeva državne garancije ili javne grantove, javni partner ima direktan uticaj na strukturu izvora finansiranja. Karakteristike izvora finansiranja direktno utiču i na obaveze javnog partnera kao naručioca projekta, posebno na iznose koje javni sektor plaća u slučaju raskida ugovora.

9.2 Projektno vs korporativno finansiranje

Finansiranje projekata u najširem smislu, bilo da ih sprovodi javni sektor, ili je reč o projektima privatnih firmi usmerenih na sopstveni razvoj, u prošlosti se sprovodilo zaduživanjem preduzeća ili javnog nivoa vlasti u okviru sopstvenog bilansa. Reč je o klasičnom poslovnom ili korporativnom finansiranju. Projektno finansiranje se pojavilo 70-ih godina prošlog veka, da bi se razvilo početkom 21. veka i danas predstavlja dominantan model finansiranja većih projekata.

U slučaju projektnog finansiranja, privatni partner osniva posebno preduzeće, tzv. Društvo posebne namene – DPN (eng. *Special Purpose Vehicle - SPV*), koje se osniva isključivo u svrhu sprovođenja projekta JPP i koje nastupa kao zajmoprimac u ugovoru o finansiranju projekta, a garancije vraćanja kredita predstavljaju novčani tokovi eksploatacije projekta.

Za razliku od projektnog finansiranja koje se oslanja na vraćanje zajma kroz eksploataciju projekta, korporativno finansiranje je zasnovano na bonitetu investitora, kome kao osiguranje odobrenog zajma služi aktiva u bilansu preduzeća.

Transakcije koje se finansiraju korišćenjem budžetskih resursa investitora u korporativnom modelu u celosti zavise od finansijske snage investitora, što u velikim projektima predstavlja gotovo nepremostivu prepreku. Međutim, postoje JPP aranžmani u kojima ponuđači na tenderu koriste korporativni model finansiranja. To su situacije u kojima se na tender javlja pojedinačni ponuđač, a ne konzorcijum; kada ponuđač ima jak bonitet i koristi korporativno finansiranje za nove projekte svog preduzeća kao deo svog uobičajenog poslovanja; kada su u pitanju manji projekti sa manjim transakcijama, gde bi projektno finansiranje imalo više fiksne transakcione troškove i kada korporativni model nudi veću fleksibilnost privatnom ili javnom partneru nego

projektno finansiranje. Korporativno finansiranje se uglavnom koristi za manje projekte, čija je vrednost investicije ispod 12,5 miliona evra.²⁷⁴

Karakteristike korporativnog finansiranja su:

- Privatni partner sa kojim javni partner potpisuje ugovor o JPP jeste glavni izvođač sa kredibilnim finansijskim bonitetom;
- U ugovoru sa javnim sektorom se ne pojavljuju ostali finansijeri, zaštite od kamatnog rizika i slične finansijske forme;
- Ne sprovodi se *due-diligence* od strane kreditora;
- Javni sektor ne polaže izjave, potvrde i slična dokumenta u korist kreditora privatnog partnera;
- Ne postoji direktan ugovor između javnog partnera i kreditora privatnog partnera;
- Ne menja se ponuda na tenderu nakon podnošenja usled promene cena na tržištu.

Ukoliko model finansiranja projekta JPP sadrži navedene odlike, reč je o korporativnom modelu.²⁷⁵

Kod korporativnog finansiranja dug koji se pribavlja za finansiranje projekta prikazuje se kao deo bilansa investitora. Kod projektnog finansiranja dug se ne knjiži u bilansu investitora, već DPN-a kao posebnog pravnog subjekta. Na isti način se iskazuje i imovina projekta, odnosno kapital se, kao deo ukupnog izvora finansiranja, u DPN-u iskazuje kao vlasnički izvor finansiranja.

Takođe, kod korporativnog finansiranja novčani tokovi projekta se prikazuju na računu investitora kao deo prihoda i rashoda između svih ostalih poslova koje obavlja preduzeće, dok se novčani tokovi projekta kod projektnog finansiranja prikazuju izdvojeni, na posebnom računu DPN-a (koje je vlasnik i nosilac investicije), izdvojeni iz bilansa investitorovog matičnog preduzeća.

Osiguranje duga kod korporativnog finansiranja predstavlja imovina preduzeća investitora, garancije drugih preduzeća ili garantnih institucija. Projektno finansiranje nije osigurano, a kreditori osiguranje povraćaja kredita procenjuju na osnovu analize budućih novčanih tokova u eksploataciji projekta. Imovina projekta predstavlja kolateral, a kreditori nemaju pravo da realizuju nadoknade gubitaka DPN -a iz imovine ili sa računa matičnog preduzeća investitora. Osiguranje duga kod projektnog finansiranja sprovodi se i preko prava uplitanja(eng. *Step-in rights*), koje kreditorima daje pravo preuzimanja DPN -a i svih ugovora u slučaju neuspeha projekta do pronalaska novog privatnog partnera. Kreditori se osiguravaju i kontrolom novčanih tokova DPN -a preko ugovora o zajmu, u kom se utvrđuje redosled novca koji ulazi u DPN, čime se osigurava prvenstvo otplate nadređenog duga u odnosu na podređen dug i kapital kao ostale izvore finansiranja. Takođe, kreditori uspostavljaju u cilju kontrole novčanih tokova DPN -a rezervne račune za otplatu duga i održavanje.

Projektno finansiranje je upravo zbog razlike u osiguranju duga povoljnije za investitore, jer izdvajanjem duga iz bilansa matičnog preduzeća i njegovim osiguranjem preko imovine projekta i ugovorima sa drugim učesnicima u projektu (preko alokacije rizika),

²⁷⁴ HM Treasury: *Standardization of PFI contracts*, 2012, str. 306

²⁷⁵ Ibid.

matičnom preduzeću investitora raste tržišna vrednost uz osiguranje od rizika podinvestiranosti i kontaminacijskog rizika.²⁷⁶ Sa gledišta kreditora, izdvajanje projekta preko DPN -a u posebno preduzeće opravdano je iz više razloga. Ako bi se projekat organizovao u okviru bilansa matičnog preduzeća investitora, pomešali bi se novčani tokovi projekta u fazi eksploatacije sa ostalim tokovima matičnog preduzeća, što povećava troškove monitoringa i kreditnog rizika.

Projektno finansiranje se razlikuje od korporativnog i u pogledu agencijskih troškova, jer su eksploatacija i upravljanje projektom pregledniji za vlasnike preduzeća u slučaju projektnog finansiranja, dok u korporativnom modelu dolazi do asimetrije informacija o imovini preduzeća i novim projektima između vlasnika i menadžera, što uvećava agencijske troškove.²⁷⁷

Projektno finansiranje ima tzv. dužu finansijsku polugu (samim tim i viši finansijski rizik) nego korporativno finansiranje - u tipičnom projektu JPP 70-80% izvora finansiranja predstavlja dug, dok je ostatak ulog vlasničkog kapitala.²⁷⁸

Procena kreditnog rizika u slučaju korporativnog modela podrazumeva analizu istorije poslovanja preduzeća, procenu vrednosti kolaterala, deonica preduzeća na tržištu, stečajne vrednosti i sl. U projektnom modelu analiza kreditnog rizika usmerena je na buduće vreme: procenjuje se kvalitet ugovora između učesnika u projektu, verovatnoća novčanih tokova, stečaja, rizika i sl.

S obzirom na pomenute razlike, a kako su JPP aranžmani uglavnom dugoročni investicioni projekti, za njihovo finansiranje radije se koristi metod projektnog finansiranja, a ne korporativni model.

Prednost izboru projektnog finansiranja daje više faktora:

- Vrednost investicija većine JPP projekata prevazilazi kapacitete budžeta pojedinačnih kompanija koje se javljaju na tender. Zato se finansijski i industrijski investitori udružuju u konzorcijum osnivanjem DPN-a (čije će finansiranje biti van bilansa pojedinačnih kompanija u konzorcijumu) i na taj način se pojavljuju na tenderu za projekat JPP.
- Projektno finansiranje ima nižu prosečnu cenu kapitala jer veći deo finansija potiče iz duga, a ne iz kapitala preduzeća koji ima višu prosečnu cenu.
- Postoji posebno tržište projektnog finansiranja koje se prilagođava zahtevima dugoročnih i visokih ulaganja, dok mali broj pojedinačnih kompanija može da podnese dugoročne investicije.
- Mehanizam plaćanja u JPP ugovorima zasnovan na naknadi koja se plaća tokom celokupnog perioda isporuke usluge i koja je povezana sa zadatim standardima usluge. Upravo predvidivi dugoročni prihodi jesu osnov finansijskih transakcija projektnog finansiranja, čije je tržište razvilo niz modela kreditiranja takvih aranžmana.

²⁷⁶ Više reči o osiguranju od podinvestiranosti i kontaminacijskom riziku biće u sledećem poglavlju, koje će detaljnije govoriti o projektnom finansiranju.

²⁷⁷ Teorija o agencijskim troškovima će biti objašnjena u sledećem poglavlju.

²⁷⁸ EPEC: *The guide to guidance - How to prepare, procure and deliver PPP projects*, EIB, 2011, fusnota br. 12.

9.3 Projektno finansiranje

Suština projektnog finansiranja leži u odnosu kredita i osiguranja njegovog vraćanja. Dug po kreditu se kod projektnog finansiranja ne osigurava imovinom u vlasništvu korisnika kredita, već isključivo iz novčanih tokova koje generiše projekat koji se kreditira.

Osnovni princip projektnog finansiranja nalazimo još pre nove ere, u staroj Grčkoj. Prekomorski trgovci su kreditirani na putovanjima tako da povraćaj duga nije bio garantovan u slučaju pomorske havarije i potonuća broda, već se vraćao iz profita od trgovine. Isti princip nalazimo i u Srednjem veku u izgradnji puteva i mostova, gde se dug vraćao iz prihoda od naplate korišćenja. U novije doba, prvi veliki projekat koji je projektno finansiran jeste izgradnja Sueckog kanala, a pioniri savremenog projektnog finansiranja, kakvo srećemo u JPP, jesu projekti izgradnje naftnih platformi u Severnom moru, 70-ih godina 20. veka.²⁷⁹

Kao što se vidi iz prethodnog poglavlja, **projektno finansiranje ima sledeće karakteristične osobine:**

- Osnivanje posebnog preduzeća isključivo za namenu sprovođenja projekta;
- Novčani tok projekta kao izvor vraćanja duga (imovina preduzeća, tj. aktiva preduzeća je jedini kolateral);
- Projekat je izdvojen iz bilansa sponzora preduzeća;
- Dug (kao najveći deo ukupnih izvora finansiranja) ne čini deo bilansa matičnih preduzeća sponzora. Samim tim, matična preduzeća sponzora ne garantuju za obaveze projekta.
- Primenjuje se kod složenih i skupih projekata, najčešće u infrastrukturi.

U literaturi o projektnom finansiranju, posebno preduzeće koje se osniva u projektnom finansiranju ima više naziva: SPV- *special/single purpose vehicle*, SPS - *single project company*, SPE - *single project entity*, PC - *project company*, OC - *owning company*, CP - *cogeneration company*; a na našem govornom području koristi se skraćenica DPN - društvo posebne namene.²⁸⁰

Praksa je u poslednjim decenijama pokazala da je tehnika projektnog finansiranja u skupim projektima infrastrukture najčešći izbor kako kreditora, tako i investitora.

Sa stanovišta kreditora, finansiranje novog projekta koji ulazi u sastav matičnog preduzeća investitora i njegovog bilansa ima dobru stranu jer povećava sigurnost vraćanja kredita, zato što su garancije u celoj aktivni investitorovog preduzeća, a kreditni rizik se procenjuje na osnovu tržišne vrednosti preduzeća investitora. Dakle, radi se o

²⁷⁹ Stefanie Kleimeier & William L. Megginson: *Are Project Finance Loans Different From Other Syndicated Credits?*, Journal of Applied Corporate Finance, vol. 13(1), 2000, str. 75-87.

²⁸⁰ Litetatura o projektnom finansiranju je obimna, navešćemo hronološki pregled najpoznatijih naslova: P.K.Nevitt: *Project finacing*, Euromoney Publications, London, 1983; S.Shah & A.V.Thakor: *Optimal capital structure and project finacing*, Journal of economic theory 42, 1987; John & Teresa Kose: *Top Management Compensation and Capital Structure*, The Journal of Finance, vol. 48, 1993; John D. Finnerty: *Project financing*, John Wiley & sons, 1996; T. Merna & R. Dubey: *Financial engineering in the procurement of projects*, Asia Law & Practice, Hong Kong, 1998; IFC: *Project finance in developing conuntries*, 1999; Peter K. Nevitt & Frank J. Tabozzi: *Project finance*, Eutomoney books, 2000; Olga Filipenko: *Financial flexibility and limited recourse project finance*, Stern school of business, NY, 2001; Benjamin Esty: *Modern project finance: a casebook*, John Wiley & sons, NY, 2003.

direktnom kreditiranju matičnog preduzeća investitora. Međutim, negativne strane klasičnog korporativnog finansiranja iz ugla kreditora nastaju mešanjem novčanih tokova novog projekta sa novčanim tokovima preostale aktive. To dalje prouzrokuje uvećavanje rizika i troškova nadzora poslovanja, kao i vremena koje je za to potrebno. Poseban problem predstavljaju mogući finansijski problemi koje bi napravile druge aktivnosti preduzeća, a koje bi direktno uticale na vraćanje kredita osnovnog projekta, odnosno kontaminacijski rizik bi indukovao kreditni rizik.

Sa stanovišta investitora, korporativno finansiranje (finansiranje projekata u okviru bilansa preduzeća investitora) je još problematičnije. Novi projekat je sastavni deo postojeće aktive, a izvori finansiranja su deo postojeće pasive preduzeća. Upravo izvori finansiranja određuju strukturu pasive projekta, tj. odnos vlasničke glavnice i duga. Kako je dug najveći deo finansijske strukture projekta, u korporativnom modelu dolazi do poremećaja postojeće strukture kapitala preduzeća. To dalje može dovesti do negativnih promena u pogledu buduće tržišne vrednosti deonica investorovog preduzeća. U slučaju finansijskih problema novog projekta, može doći i do ugrožavanja poslovanja preduzeća i svih drugih projekata koje sprovodi. Dakle, finansiranje novog velikog projekta u okviru investorovog preduzeća povećava rizik podinvestiranosti, kontaminacijski rizik i rizik promene vrednosti deonica.

Zbog navedenih razloga, praksa finansiranja velikih projekata pokazala je da je optimalno rešenje u udruživanju investitora u nezavisno preduzeće. Ono ima svoju strukturu izvora finansiranja (dug i kapital kao pasivu) i jedinstven projekat koji stvara određenu imovinu i prihode (aktiva). Aktiva projekta jeste garancija otplate kredita.

Brojna literatura o projektnom finansiranju (čiji je deo naveden u fusnoti 280 na prethodnoj strani) pokušava da nađe odgovor zašto se javlja toliko upadljiva razlika strukture izvora finansiranja (odnosa duga i kapitala) između korporativnog i projektnog finansiranja i otkud tako nagli razvoj projektnog finansiranja.

Shah i Takor (1987.) ističu da izdvajanje projekta iz bilansa matičnog preduzeća smanjuje asimetričnost informacija između vlasnika i menadžementa. Time se smanjuju troškovi signalizacije (trošak objavljivanja informacija investorima o projektu), jer se smanjuje i broj menadžera na strani investitora u slučaju izdvajanja projekta u DPN.

Teorija signalizacije polazi od teze da menadžeri preduzeća izborom načina finansiranja šalju poruku investorima o perspektivi preduzeća i na taj način utiču i na buduću vrednost deonica preduzeća. Dakle, način finansiranja direktno utiče na vrednost preduzeća. Zaduživanje je signal investorima o dobroj perspektivi preduzeća jer menadžeri očekuju zaradu. U slučaju osiguravanja izvora finansiranja preko prodaje deonica, šalje se loš signal investorima, jer novi deoničari bi eventualne gubitke delili sa starim deoničarima, što bi umanjilo vrednost preduzeća. Zato teorija signalizacije zaključuje da struktura kapitala preduzeća direktno utiče na njegovu perspektivu: preduzeća koja finansiraju nove projekte prodajom vlasničkih HOV imaju lošiju perspektivu, dok preduzeća koja finansiraju nove projekte vlasničkom osnovicom i dugom imaju bolju perspektivu.²⁸¹

Teresa i Kose John (1993.) dolaze do zaključka o izboru projektnog finansiranja kao vodećeg modela finansiranja putem teorije o agencijskim troškovima. Teorija o

²⁸¹ S.Shah & A.V.Thakor: *Optimal capital structure and project finacing*, Journal of economic theory 42, 1987

agencijskim troškovima polazi od pretpostavke da konflikti između agenata (menadžmenta) i principala (deoničara/vlasnika duga) nastaju zbog manjka informacija vlasnika u odnosu na menadžere. Agencijski trošak je razlika između vrednosti deonica zbog podinvestiranosti i maksimalne vrednosti deonica. Agencijski trošak snose vlasnici. Trošak nastaje zbog odluka menadžera o propuštanju investicija u određene projekte na osnovu informacija koje vlasnici ne poseduju.²⁸² Zaključak ovih autora jeste da primena projektnog finansiranja smanjuje agencijske troškove matičnog preduzeća jer se smanjuje diskrecija menadžera i omogućava se korišćenje veće finansijske poluge.²⁸³

Filipenko (2001.) se bavi optimalnom strukturom kapitala u uslovima asimetričnih informacija. Sama odluka o izboru između korporativnog i projektnog finansiranja predstavlja signal o kvalitetu projekta, a posledično i o perspektivi preduzeća. Zaključak je da preduzeća sa boljom perspektivom i projektima rađe biraju korporativno, dok rizična preduzeća radije koriste neosigurano projektno finansiranje.²⁸⁴

Esty (2003.) polazi od teze da projektno finansiranje povećava tržišnu vrednost deonica matičnog preduzeća zbog smanjenja rizika agencijskih troškova i podinvestiranosti.²⁸⁵ Agencijski konflikt između menadžera (koji kontrolišu investicije i novčane tokove preduzeća) i onih koji osiguravaju izvore finansiranja (vlasnici deonica i duga) znatno se smanjuje u projektnom finansiranju izdvajanjem projekta iz bilansa matičnog preduzeća i postavljanjem posebnog menadžmenta koji upravlja projektom prema ciljevima koje je zadao investitor. Smanjenje rizika agencijskog konflikta teško je ostvarivo u korporativnom modelu jer postojeći menadžment upravlja svim novčanim tokovima i projektima aktive matičnog preduzeća i zbog prirode položaja raspolaže znatno većim brojem informacija nego vlasnici preduzeća. Što je veća diskrecija menadžera, viši je rizik agencijskih troškova. Zbog specifične koncentracije vlasništva nad dugom i kapitalom u projektnom modelu, jednostavnija je i jeftinija kontrola aktivnosti menadžmenta. Viša finansijska poluga podrazumeva i dodatni bankarski nadzor kredita. U ovakvim uslovima, sa unapred zadatim ciljevima projekta u svakoj fazi, menadžment nema manevarski prostor za odlučivanje o reinvestiranju slobodnog novca i procenu uspešnosti budućih projekata.²⁸⁶ Samim tim je onemogućen i uticaj menadžmenta na vrednost preduzeća na tržištu deonica. Menadžmet u projektnom finansiranju zato ne donosi strateške, već samo operativne odluke.²⁸⁷

Osim menadžera, postoje i drugi subjekti u projektu koji oportunističkim ponašanjem doprinose povećanju agencijskih troškova. To su subjekti koji su dobavljači strateških sirovina za projekat, otkupljivači proizvoda ili usluga projekta i na kraju i javni partner od kog zavise zakonski uslovi poslovanja DPN -a koje realizuje projekat. Projektni model finansiranja pomoću dugoročnih ugovora i finansijske poluge redukuje rizik oportunističkog ponašanja koji imaju sponzori. U dugoročnim ugovorima se

²⁸² Više o teoriji o agencijskim troškovima u : Jensen & Meckling: *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, Journal of Financial Economics, 1976.

²⁸³ John & Teresa Kose: *Top Management Compensation and Capital Structure*, The Journal of Finance, vol. 48, 1993.

²⁸⁴ Olga Filipenko: *Financial flexibility and limited recourse project finance*, Stern school of business, NY, 2001.

²⁸⁵ Rizik podinvestiranosti je nemogućnost novog zaduživanja zbog rizika prezaduženosti i rizika finansijskih nepritika.

²⁸⁶ U projektnom finansiranju se unapred definišu novčani tokovi i redosled isplate (eng. *Cash waterfall*). Prvo se isplaćuju operativni troškovi, zatim kreditori, a na kraju sponzori. Svi učesnici u projektu potpisuju ugovor o finansiranju u kom prihvataju redosled isplate slobodnog novčanog toka.

²⁸⁷ Benjamin Esty: *Modern project finance: a casebook*, John Wiley & sons, NY, 2003.

preciziraju odnosi učesnika u DPN-u, a često postoji klauzula obaveze učešća u vlasništvu projekta, što smanjuje moralni hazard učesnika u DPN-u. Veća finansijska poluga smanjuje rizik prisvajanja dela novčanog toka jer se dovodenjem projekta u finansijske neprilike ugrožava i interes subjekta koji bi prisvojio deo slobodnog novca iz novčanog toka projekta.

Kombinacija ugovora i suvlasništva u DPN-u je Pareto optimalna²⁸⁸, jer dodatne promene ne donose nikome dodatnu korist, ali ni promena pozicije učesnika u projektu ne ugrožava druge učesnike.

Pored menadžera i učesnika u DPN-u, generator agencijskog troška može biti i javni partner usled nastupanja političkog rizika. Na strani javnog partnera je mogućnost promene zakona i regulative, ekspropijacija imovine i promena poreskih stopa i naknada. Finansijska poluga u projektnom finansiranju takođe služi i za umanjeње političkog rizika (promena ponašanja javnog partnera u projektu). Ako je projekat na nivou države kao javnog partnera, inostrani sponzori će insistirati na sklapanju međudržavnih sporazuma o zaštiti stranih ulaganja. Sa druge strane, veliki udeo duga u projektnom finansiranju usmerava veći deo novčanog toka kreditorima. Takođe, sponzori kredite obezbeđuju od svetski poznatih kreditora, čije prisustvo smanjuje mogućnost da će država ili lokalna vlast doći u iskušenje da prisvoji imovinu projekta ili slobodne novčane tokove. Izdvajanje projekta u DPN takođe čini ceo posao transparentnijim, što takođe umanjuje politički rizik.

9.3.1 Osiguranje od rizika podinvestiranosti i kontaminacijskog rizika

Kao što je već rečeno u prethodnoj glavi, rizik podinvestiranosti je nemogućnost novog zaduživanja zbog rizika prezaduženosti i rizika finansijskih neprilika. Osim postojeće finansijske poluge i troškova finansijskih neprilika, riziku podinvestiranosti doprinosi i asimetričnost informacija i menadžment koji nije sklon riziku.

Projektnim finansiranjem se produžava finansijska poluga jer se projekat izdvaja iz bilansa matičnog preduzeća, što povećava dužnički kapacitet i na taj način se redukuje nedovoljnost postojeće finansijske poluge. Projektno finansiranje uklanja i asimetričnost informacija zbog posebnog preduzeća i menadžmenta i vremenski ograničenog projekta sa unapred zadatim ciljevima i ugovorenom isplatom duga.

Rizik finansijskih neprilika se takođe redukuje projektnim finansiranjem. Problem finansijskih neprilika kod korporativnog finansiranja nastaje kada neki projekat (od više njih koji se finansiraju u okviru istog bilansa) zapadne u finansijske neprilike. Tada finansijske neprilike jednog projekta izazivaju neprilike i kod drugih projekata istog preduzeća, koji do tada nisu imali probleme. Izdvajanjem projekta u DPN postiže se dvostruki efekat na rizik finansijskih neprilika: matično preduzeće se osigurava od rizika finansijskih neprilika izdvojenog projekta, ali se i projekat osigurava od mogućih finansijskih neprilika matičnog preduzeća.

²⁸⁸ Pareto optimum ili Pareto efikasnost predstavlja situaciju u kojoj nije moguća bilo kakva dalja alokacija resursa čiji je cilj da nekoj individui bude bolje, a da takava alokacija ne izazove da nekoj drugoj individui bude gore. Ako u alokaciji resursa nekoj individui bude bolje, a da nikome ne bude gore, to je Pareto napredak. Alokacija u kojoj nije moguć dalji Pareto napredak je Pareto optimum.

Kontaminacijski rizik je mešanje novčanih tokova više projekata u periodu eksploatacije, koji se sprovode u okviru bilansa jednog preduzeća. Novčani deficit u eksploataciji jednog projekta će kontaminirati pozitivne novčane tokove drugih projekata. Primena projektnog finansiranja osigurava preduzeće od kontaminacijskog rizika izdvajanjem projekta sa velikom imovinom i dugom iz bilansa matičnog preduzeća.

10. JPP U EVROPI

Desto poglavlje daje prikaz tržišta javno-privatnog partnerstva u Evropi od 1990-2012 godine. Posebno se prikazuje tržište JPP u Britaniji, Španiji, Francuskoj, Nemačkoj i Italiji. Analizira se specifičan model finansiranja JPP projekata karakterističan za Nemačku - forfeting model. Daje se pregled broja projekata, visine budžeta projekata i zastupljenost projekata po sektorima. Na kraju se analizira finansijska struktura projekata u poslednjoj deceniji. Iz prikaza stanja tržišta JPP u Evropi izvode se zaključci o relativnoj razvijenosti JPP tržišta, uticaju finansijske krize 2008. godine i mogućnostima daljeg razvoja.

Iako su JPP relativno nov pojam, danas se primenjuju na svim kontinentima u daleko većem broju zemalja nego pre samo 10-ak godina. Istom brzinom raste i literatura o JPP.²⁸⁹ Zbog prirodnih ograničenja ovog rada i zbog položaja Srbije u Evropi, autor se opredelio da, komentarišući u ranijim poglavljima zakonski okvir, a u ovom poglavlju i situaciju u praksi, analizira stanje JPP samo u EU i Srbiji.²⁹⁰

Javno-privatno partnerstvo aktuelno je u Evropi od početka 90-ih godina prošlog veka, tačnije od uvođenja PFI modela u Britaniji 1992, o čemu govori poglavlje 4.6.2.

Prema podacima EIB-a, od 1990-2012 godine, u Evropi je zbirno realizovano 308 milijardi evra JPP investicija.²⁹¹

²⁸⁹ Kada je autor ovog rada počeo da se bavi specijalizovano JPP, 2011. godine, na internetu i preko distributera naučnih knjiga nije bio dostupan značajan broj relevantnih naslova koji su se bavili studioznije JPP. Nakon samo tri godine, broj naslova o JPP je neprebrojiv.

²⁹⁰ Nadam se da će i drugi naučni radnici uložiti napor i predstaviti domaćoj, ali i široj javnosti, pregled JPP u svetu. Prikaz stanja JPP u praksi u ostatku sveta zahteva poseban rad zbog obima podataka i to će biti jedan od prvih daljih zadataka autora u proučavanju JPP. Koliko je autoru poznato, u ovom trenutku (kraj 2014.), ne postoji knjiga koja prikazuje detaljno i sveobuhvatno stanje JPP u svetu. Poslednja knjiga grupe autora, koja se bavi stanjem JPP u Evropi, jeste Blanc-Brude, F. H. Goldsmith, and T. Valilla: *Public-private partnerships in Europe: An update*, Economic and Financial Report, European Investment Bank, Luxembourg, 2007; ali je ona već zastarela jer je 2008. nastupila globalna finansijska kriza, koja je uticala i značajno izmenila sliku tržišta JPP i u Evropi i svetu.

²⁹¹ EIB Working papers: *Private Infrastructure Finance and Investment in Europe*, 2013, str. 26

Tabela 26. **JPP u EU od 1990-2012, vrednost ugovora i zastupljenost projekata po zemljama**

1990-2012	Vrednost u mlrd. €	%	2011	%	2012	%
Ukupno u EU	308	100%	17,9	100%	11,7	100%
Velika Britanija	141	46%	3,2	18%	5,7	49%
Španija	34	11%	0,3	2%	0,2	2%
Francuska	32	10%	11,0	61%	3,9	33%
Portugal	21	7%	0	0%	0,1	1%
Grčka	14	5%	0	0%	0	0%
Nemačka	11	4%	1,3	7%	0,2	2%
Italija	11	3%	0,9	5%	0,2	2%
Belgija	6	2%	0,7	4%	0,2	2%
Holandija	7	2%	0	0%	0,9	8%
Ostatak EU	32	10%	0,5	3%	0,3	3%

Izvor: EIB ²⁹²

Upadljiva je činjenica da **gotovo polovina vrednosti svih JPP u Evropi u poslednje 22 godine pripada tržištu Britanije** (141 mlrd.), Španija ima 34 mlrd. i Francuska 32 mlrd. Dakle, više od dve trećine JPP (67%) nalaze se u tri vodeće zemlje; 23% obuhvataju zajedno Portugal, Grčka, Nemačka, Italija, Belgija i Holandija, dok sve ostale zemlje Evrope zajedno, sa ukupno 32 mlrd evra, dostižu tek trećeplasiranu Francusku sa 10% učešća u ukupnim JPP.

Prema poslednjem izveštaju *HM treasury* iz marta 2013²⁹³, u Britaniji je aktuelno 725 PFI projekata, 665 su u operativnoj fazi, a ukupna kapitalna vrednost tekućih projekata iznosi 54,2 mlrd. funti. ²⁹⁴ Izveštaj obuhvata projekte koji su pod ugovorom ili u fazi nabavke, dok nisu obuhvaćeni završeni ili obustavljeni projekti. Valja napomenuti da Vlada Škotske od izbora 2011. ne koristi PFI kao metod nabavke, već tzv. neprofitni distributivni model (eng. *Non-Profit Distribution Model - NPD*).²⁹⁵ Škotski nacionalisti planiraju da preko NPD modela zadrže visok nivo privatnih ulaganja u infrastrukturu, ali istovremeno ograničavajući profit investitorima, što je glavna meta kritike PFI u Britaniji. U NPD modelu investitor ulaže isključivo u dug projekta, bez ulaganja kapitala i prihoda na kapitalno ulaganje, a visina prihoda ograničena je u samom ugovoru određenim procentom očekivanog povraćaja (aktuelnih 14%), tako da ponuđači mogu na tenderu nuditi samo niži očekivani povraćaj od maksimalno ograničenog. ²⁹⁶

²⁹² Ibid.

²⁹³ HM Treasury: *PFI Projects, 2013 summary data*, str. 7

²⁹⁴ Kapitalna vrednost podrazumeva ukupnu vrednost finansija potrebnih za realizaciju projekta do trenutka finansijskog zatvaranja ugovora. Obuhvata agregatni dug i kapital u projektu, plus svaku kapitalnu dobit koju ostvaruje javni sektor.

²⁹⁵ The Guardian: *Scotland explores new ways to privately fund public projects*, 7. jun 2011. NPD je odgovor Škotske nacionalne partije na engleski PFI, a sudeći po aktuelnoj atmosferi referenduma o odvajanju Škotske u 2014, i NPD ima političku pozadinu.

²⁹⁶ Vreme će brzo pokazati da li ovakav svojevrtni državni intervencionizam može naterati privatne investitore da ulažu za manju zaradu, ako postoji tržište gde je zarada za isti posao viša. Odgovor se nameće sam od sebe, a primer NPD je samo jedan od mnogih u ovom radu koji pokazuje da politički sukobi preko državnog intervencionizma guše privrednu aktivnost i slobode, što neminovno dovodi do

PFI program u Britaniji je centralizovan, odnosno, kontroliše ga Ministarstvo finansija preko tzv. PFI kredita. Iako su nosioci većine PFI projekata lokalne vlasti, one iz svojih prihoda finansiraju elemente opex-a (operativne troškove), dok se capex (kapitalni troškovi) projekta finansira preko PFI kredita koji obezbeđuje centralna vlada. Ona na taj način kontroliše PFI u Britaniji, što je centralizacija kakva ne postoji u drugim zemljama koje koriste JPP. Indikativno je da se na spisaku HM Treasury ne nalaze PFI projekti koje u celosti finansira lokalna vlast iz svojih prihoda (najčešće u sektoru prerade otpadnih voda).

Za Britanski JPP, tj. PFI, karakteristično je i da je vremenom potpuno nestao koncesijski model, a sa njim i prenos rizika tražnje. Svi projekti su po PFI modelu, zasnovani na riziku raspoloživosti. Obuhvataju 10-15% ukupnih investicija u javnom sektoru Britanije, ali su skoncentrisani u pojedine sektore. Gotovo da nema škole i bolnice koja nije izgrađena u PFI aranžmanu.

Španija ima viši procenat učešća JPP u ukupnim infrastrukturnim ulaganjima od Britanije, oko 20%, međutim, za razliku od Britanaca, u Španiji preovlađuju koncesije. Različita je i kontrola nad JPP projektima, jer, suprotno centralizovanoj Britaniji, u Španiji svaka autonomna regija ima svoju politiku, a na državnom nivou ne postoji jedinstveni nacionalni stručni centar za JPP. Sa druge strane, proces ugovaranja je desetostruko brži i jeftiniji od britanskog, ali je tržište zatvoreno za strane ulagače. Dominiraju velike građevinske firme koje tesno sarađuju sa domaćim bankama, dok finansijski investitori ne igraju značajnu ulogu. JPP projekti su mahom u sektoru putne infrastrukture. Španija je među prvim evropskim zemljama započela koncesionu politiku izgradnje puteva još 1967. godine. Do 1976. ugovoreno je 15 koncesija za 1.500 km puteva, prosečno na 30 godina, dok su od 1998-2003 ugovorene 22 koncesije za puteve u vrednosti preko 6 mlrd evra. Zakon o koncesijama iz 1972. važio je do 2003. i bio je pisan isključivo za izgradnju puteva, ali zbog razvoja i drugih modela JPP zamenjen je novim zakonom koji obuhvata sve vrste JPP.

Francuska ima dugu istoriju koncesija u javnoj infrastrukturi. Još sredinom 17. veka je po tom modelu građen kanal *du Midi* od Atlantika do Sredozemlja. Saradnja sa privatnim sektorom u sektoru vodosnabdevanja i kanalizacije široko je zastupljena u 19. i prvoj polovini 20. veka, kao i koncesije u železnici i elektroprivredi. Nakon 1945. usledila je socijalizacija infrastrukturnih ulaganja koja su rađena pod monopolom državnih firmi, uz naplatu korišćenja od građana. Od 2002. godine Francuska usvaja PFI model, a zakonodavni okvir o JPP dopunjen je 2004. Dominantni modeli JPP su koncesije i franšize, koje su popularne u vodosnabdevanju i vođenju autoputeva sa naplatom putarine u vlasništvu države. Procesima i tržištem JPP ne upravlja jedna agencija, već ministarstva imaju svoje radne grupe, čiji je zadatak pomoć lokalnim nivoima vlasti u pripremi ugovora, ekonomsko-finansijskim analizama modela JPP i uopšte ekspertizi potrebnoj za sprovođenje JPP.²⁹⁷

Nemačka od 1994. zakonodavno uređuje sektor JPP donošenjem zakona o privatnom finansiranju državnih puteva na federalnom nivou. U primeni su najčešće dva modela JPP, tzv. F i A JPP. Model F je direktan proizvod zakona o putevima iz 1994. Reč je o koncesionom modelu izgradnje putne infrastrukture (putevi, mostovi, tuneli i sl.), objekat projektuje, gradi, finansira, eksploatiše, održava i naplaćuje direktno od

pada ulaganja, smanjenja privredne aktivnosti i sigurnog puta u ekonomsku krizu, koja opet produbljuje političku krizu i započinje začarani krug koji, istorija je pokazala, najčešće prekidaju ratovi.

²⁹⁷ E.R. Yescombe: *JPP-načela politike i finansiranje*, Mate Zagreb, 2007, str 47.

korisnika koncesionar, ali cenu određuje vlada. Trajanje ugovora je od 20-30 godina. Model A je sličan, ali je naplata usluge u nadležnosti javnog sektora, a ugovori su duži od 30 godina. Očigledno se radi o najvećim projektima (autoputevi sa preko 4 trake u jednom smeru).

Preovlađujući model finansiranja JPP projekata u Nemačkoj je forfeiting (eng. *Forfeiting model*). Dve trećine projekata ima finansijsku konstrukciju forfeitinga, dok manje od trećine koristi model projektnog finansiranja. Da bi se jasnije razumeo forfeiting model finansiranja JPP, potrebno je poznavati izvorna značenja pojmova faktoringa i forfeitinga u bankarskom poslovanju. Oba izraza podrazumevaju istu tehniku, razlika je u rokovima i iznosima, koji su viši u forfeitingu. Kada prodavac proda robu kupcu, nastaje potraživanje koje kupac treba da izmiri u ugovorenom roku. Ako treće lice - faktor (u praksi najčešće banka ili osiguravajuće društvo) otkupi tuđe potraživanje, nastaje faktoring/forfeiting.

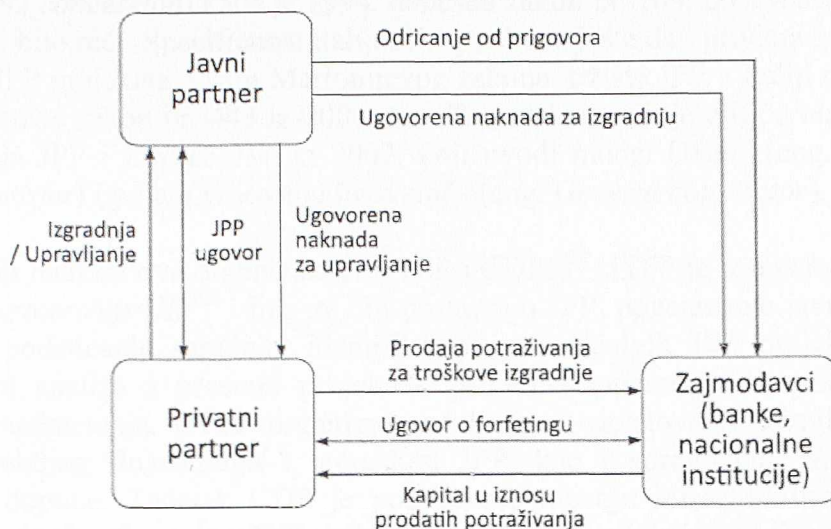
Factoring je u stvari vid kreditiranja prodavca, koji do gotovine dolazi pre roka dospeća i na taj način poboljšava svoju likvidnost. Factoring je skuplji od uobičajenih kratkoročnih bankarskih kredita za likvidnost, ali ima prednost jer se finansiranje temelji na bonitetu kupca, a ne na kreditnoj sposobnosti prodavca. Druga prednost je što factoring ne zadužuje dodatno prodavca kao klasičan kredit, jer počiva na potraživanju, dakle sredstvima koje prodavac *de facto* poseduje, pa samim tim prodavac ne umanjuje svoju kreditnu sposobnost koristeći factoring. Međunarodni factoring koriste izvoznici kako bi se oslobodili rizika provere boniteta kupca, rizika neplaćanja i političkih rizika. Kada izvoznik izvozi robu, njegova banka cesijom preuzima potraživanja prema kupcu u inostranstvu i isplaćuje izvoznika sumom umanjenom za kamatu i troškove. Banka izvoznika je u tom slučaju tzv. faktor ili forfeiter, jer je izvoznik rizik naplate preneo na banku. Banka naplaćuje potraživanje od kupca u inostranstvu preko banke kupca.

Factoring se koristi u izvozu potrošnih dobara sa kratkoročnim dospećima (od 30-90 dana) diskontnih dokumenata, tj. otkupljenih dugoročnih potraživanja po osnovu kapitalnih dobara. Kod otkupa potraživanja sa dužim dospećima - izvoz opreme, mašina, građevinskih radova i sl, koristi se forfeiting. Rokovi dospeća/otplate diskontnih dokumenata u forfeitingu su od 6 meseci pa do 5, 7, izuzetno 10 godina, najčešće u polugodišnjim ratama.

Po korišćenju forfeitinga u finansiranju, nemačko tržište JPP je jedinstveno u odnosu na svet. Za razliku od projektnog finansiranja koje odlikuje osnivanje SPV (detaljnije u poglavlju 9.3), forfeiting počiva na prodaji potraživanja banci od strane privatnog partnera i odricanja od prigovora javnog partnera. Banci se prodaje deo potraživanja koji proizlazi iz ugovora o izgradnji između privatnog i javnog partnera. Tako banka postaje kreditor. Javni sektor plaća banci naknadu umesto privatnom partneru, ali samo deo naknade koji se odnosi na trošak izgradnje, dok deo koji se odnosi na operativne poslove javni sektor plaća direktno privatnom partneru. Odricanje od prigovora podrazumeva da se javni sektor obavezuje da će plaćati naknadu za izgradnju banci bez obzira na kvalitet operativnog dela koji isporučuje privatni partner kroz JPP. To donosi finansijske olakšice jer banka procenjuje kreditnu sposobnost javnog partnera u kratkoročnom periodu finansiranja projekta (izgradnja), dok je dobijanje kredita za dugoročne JPP daleko zahtevnije. Zbog visokog kreditnog rejtinga javnog sektora u Nemačkoj, banka ne mora da podržava kreditiranje kapitalom, što daje prostora za povoljne uslove forfeitinga koji su jednaki kao u slučajevima kreditiranja javnog sektora. Sledeća tabela slikovito prikazuje strukturu forfeitinga:

Tabela 27.

Struktura forfeting modela

Izvor: Science Direct ²⁹⁸

Forfeting model je brži i ima niže troškove od projektnog finansiranja jer nema potreba za *due diligence* procesom, što smanjuje i visinu naknade koju plaća javni partner. Međutim, sa druge strane, to povlači rizik insolventnosti privatnog partnera koji zadržava javni sektor, dok u projektnom finansiranju taj rizik preuzima kreditor. Takođe, javni partner nije u mogućnosti da dodatno evaluira i kontroliše projekat nakon forfetinga, dok u projektnom finansiranju to rade kreditori sve vreme trajanja ugovora. U slučaju loših performansi tokom faze izgradnje, projektno finansiranje daje mogućnost dodatnih akcija prema privatnom partneru, dok kod forfetinga to nije slučaj. Usled malog udela kapitala u finansiranju kod forfetinga, ne postoji mogućnost dodatnog osiguranja efikasnog sprovođenja ugovora, dok u projektnom finansiranju veće učešće kapitala to omogućava. Prednosti projektnog finansiranja u odnosu na forfeting imaju svoju cenu na kraju: duži proces nabavke, troškovi *due diligence* i viša cena naknade koju plaća javni sektor.

Nemačka je posebna i po strukturi JPP projekata po sektorima. Prema podacima nemačkog Instituta za urbani razvoj iz 2011, u primeni je bio 281 projekat - 43 na državnom nivou, 18 federalnih i 220 lokalnih. ²⁹⁹ Prema podacima nemačkog ministarstva građevine za 2008. godinu, 40% JPP je u sektoru obrazovanja, 26% u sportu i kulturi i 18% u administraciji, što je potpuno različita slika od većine sveta, gde su JPP uglavnom aranžmani u izgradnji infrastrukture. JPP ugovori obuhvataju oko 3% ukupnih javnih investicija, dok je cilj nemačke vlade da se udeo JPP poveća na 15%. ³⁰⁰ Od 1990-2012, Nemačka ima 4% udela u JPP Evrope, sa 11 mlrd. evra ukupne vrednosti ugovora. ³⁰¹

²⁹⁸ Dirk Daube: *A comparison of Project finance and the forfeiting model as financing forms for PPP projects in Germany*, Science Direct - International Journal of Project Management, 2007, str. 6

²⁹⁹ Damir Juričić: *Osnove JPP i projektnog finansiranja*, RRIF Zagreb, 2011, str. 52

³⁰⁰ Partnerschaften Deutschland: *The market for PPP in Germany*, Bundesministerium der Finanzen, 2008, str. 19

³⁰¹ EIB Working papers: *Private Infrastructure Finance and Investment in Europe*, 2013, str. 26

Italija je započela JPP još sredinom 20. veka koncesijom za autoput Milano-Napulj. Ugovor je imao sve odlike BOT modela JPP, gde je privatni partner zadužen za projektovanje, finansiranje, izgradnju i održavanje puta, kao i naplatu od korisnika. Ovakav model nazvan je koncesijom o izgradnji i upravljanju (eng. *Construction and management concession*) kada je 1994. donesen zakon br. 109, tzv. Marlonijev zakon, o kom je već bilo reči. Specifičnost italijanskog zakona jeste da i privatni sektor može biti inicijator JPP projekata. Osim Marlonijevog zakona, tržište JPP u Italiji uređuju još dva zakona. Prvi je zakon br. 443 iz 2001, tzv. *Target Law*, čiji je cilj da olakša proceduru sprovođenja JPP i *Decree 190* iz 2002, koji uvodi model DBFT (eng. *Design-build-finance-transfer*) i pojam vrhovnog ugovarača (eng. *General contractor*).

JPP u Italiji nadziru dve organizacije, UTFP i CDP.³⁰² UTFP je osnovana 1999, radi po modelu *Partnership UK*³⁰³ i ima za cilj promociju JPP, povezivanje javnog i privatnog sektora i podsticanje saradnje, identifikaciju potencijalnih JPP projekata, tehničko-ekonomska analiza i procena projekata, priprema tenderske dokumentacije i sam postupak nadmetanja. UTFP organizuje edukaciju i savetovanje javnih činovnika na teme projektnog finansiranja i procedura JPP, kao i sprovođenje zakona, njegove izmene i dopune. Zadatak CDP je podsticanje razvoja infrastrukture, ali od 2003. postaje mešovita firma sa 30% privatnog vlasništva i bavi se finansijsko-pravnim savetovanjem, procenama rizika i kontrolom procedura i ugovora u JPP. Usluge CDP se, za razliku od UTFP, naplaćuju 0,1-0,2% od vrednosti projekta.

U Italiji preovlađuju tri modela JPP: koncesijski, ugovorni i mešovito vlasništvo.

U koncesijskom modelu koncesionar gradi, finansira, održava i upravlja projektom u ugovorenom razdoblju naplaćujući se iz prihoda od korisnika i putem dotacija od javnog sektora, koje su do 50% vrednosti investicionih radova. Ugovori su na 30 godina i više.

Ugovorni model je tzv. *ključ u ruke* aranžman, gde privatni partner gradi i finansira troškove gradnje i nakon izgradnje predaje objekat javnom partneru. Cena izgradnje se ne može menjati osim u slučaju više sile i utvrđuje se ugovorom pre početka radova. Sve dodatne troškove koji se pojave u toku izgradnje snosi privatni partner.

Mešovito vlasništvo u JPP podrazumeva model u kom javni partner putem tendera odabira privatnog partnera radi osnivanja mešovitog preduzeća koje sprovodi neku javnu uslugu. Vlasništvo u zajedničkom preduzeću je zakonskom regulativom od 1990. moralo biti većinsko za javnog partnera, dok je izmenama iz 2000. omogućeno većinsko vlasništvo i privatnom partneru. Javni partner može davati garancije kreditorima do iznosa svog udela u vlasništvu mešovitog preduzeća.³⁰⁴

Otežavajuća okolnost na tržištu JPP u Italiji jeste izvor finansiranja projekata, koji uglavnom obezbeđuju banke preko kredita sa visokim kamatama, zahtevnim kolateralima i skraćenim rokovima otplate u odnosu na druge razvijenije zemlje. Druga otežavajuća okolnost je nedostatak procene VfM koja nije obavezna, već se izvodljivost JPP bazira na ekonomsko-finansijskom planu privatnog partnera. Dodatni problem je i minimalizacija učešća privatnog sektora u formiranju SPV-a, koje je rezervisano za javna preduzeća i vlasti.

³⁰² UTFP- Unita Tecnica Financa di Progetto (Tehnička jedinica za finansiranje projekata); CDP- Cassa Depositi e Prestiti SpA (Uprava za depozite i kredite).

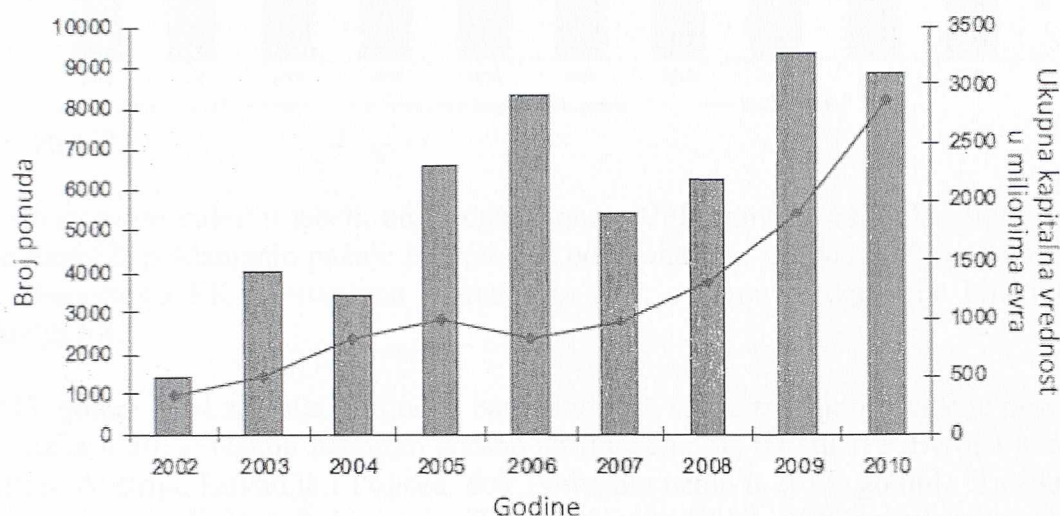
³⁰³ Detaljnije o *Partnership UK* u poglavlju 5.1.2

³⁰⁴ Damir Juričić: *Osnove JPP i projektnog finansiranja*, RRIF Zagreb, 2011, str. 56

Većina JPP aranžamana u Italiji je u sektoru energetike po koncesijskom modelu. Ogroman rast JPP u energetici posledica je naglog razvoja solarnih elektrana. Samo u 2010. godini zabeleženo je trostruko povećanje broja ugovora u odnosu na 2009, sa 539 ponuđača na tenderima ukupne vrednosti 1.4 mlrd evra. Iako ima svega nekoliko projekata, sektor transporta je po vrednosti ugovora na prvom mestu sa 3.2 mlrd. evra vrednosti ugovora.³⁰⁵

Sledeća tabela pokazuje kretanje tržišta JPP u Italiji od 2002-2010.

Tabela 28. JPP u Italiji od 2002-2010, kapitalna vrednost i broj ponuđača



Izvor: Nuncia Carbonara: *Italian PPP applications*³⁰⁶

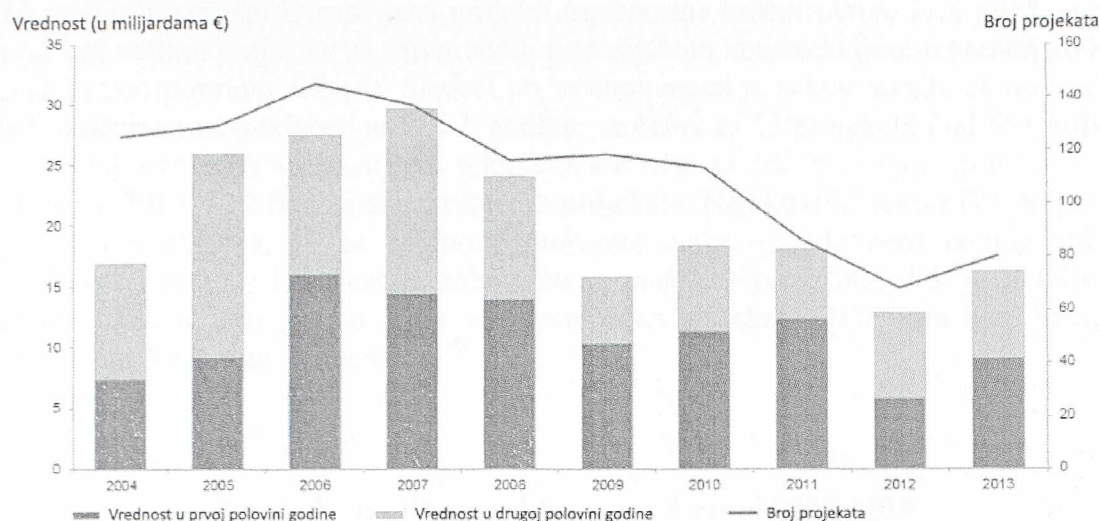
Prema poslednjem EPEC-ovom izveštaju za 2013. godinu, agregatna vrednost finansijski zatvorenih JPP transakcija na tržištu Evrope (koje obuhvata Tursku i Zapadni Balkan) iznosi 16,3 mlrd. evra, što je 27% više nego 12,8 mlrd. u 2012. godini.³⁰⁷ Taj podatak se može posmatrati kao izvesni opravak JPP tržišta, koje je takođe pogođeno finansijskom krizom od 2008. godine. Pad JPP investicija od 2008. jasno se vidi u sledećoj tabeli, koja prikazuje vrednosti i broj projekata JPP u Evropi u poslednjih 10 godina:

³⁰⁵ Nuncia Carbonara: *Italian PPP applications, a theoretical framework*, 2011, str. 5, dostupno na: (https://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&sqi=2&ved=0CF0QFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.ppptransport.eu%2Findex.php%3Foption%3Dcom_k2%26view%3Ditem%26task%3Ddownload%26id%3D3&ci=vowaVKjvBcLMygOTpoCQAw&usg=AFQjCNEv5I4VZ_OuwMaPUxzPopgir7kcKA&sig2=tWnCIL1GQOPGb734I7KCmw&bvm=bv.75097201.d.bGQ&cad=rja), pristupljeno 13.5.2014.

³⁰⁶ Nuncia Carbonara: *Italian PPP applications, a theoretical framework*, 2011, str. 6

³⁰⁷ EPEC: *Market update - Review of the European PPP Market in 2013*, 2013, str. 1

Tabela 29.

Evropsko JPP tržište od 2004-2013, vrednost i broj projekataIzvor: EPEC ³⁰⁸

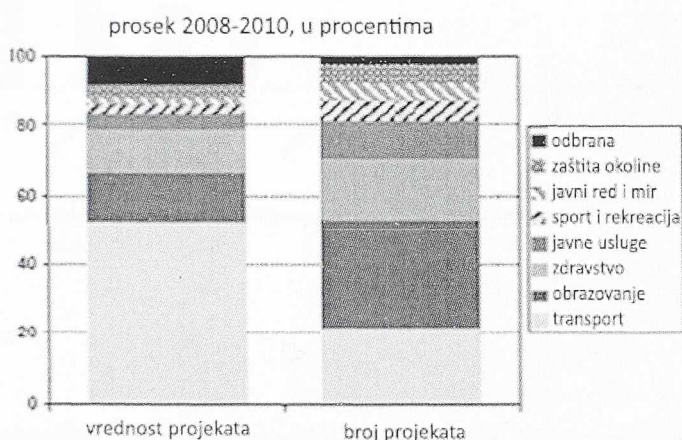
Kao što se može videti u tabeli, očigledan je porast JPP ugovora od 2005-2008, što se može tumačiti poklanjanju pažnje pitanju JPP od strane EK, izdavanju Zelene knjige o JPP i Saopštenja EK o pitanjima vezanim za JPP, o čemu je detaljnije bilo reči u poglavlju 6.8.

U 2013. godini je 14 zemalja zaključilo bar jedno JPP, što je značajno uvećanje naspram 10 zemalja u 2012. Nakon nekoliko godina apstinencije, na tržištu JPP Evrope ponovo se nalaze Austrija, Litvanija i Poljska, dok Portugala nema u 2013. godini. Tabela 21. prikazuje zemlje Evrope koje imaju JPP ugovore u 2013, njihovu vrednost i broj ugovora.

Tabela 30. **JPP u evropskim zemljama - broj ugovora i vrednost**Izvor: EPEC ³⁰⁹³⁰⁸ Izvor: Ibid. str. 1³⁰⁹ EPEC: *Market update - Review of the European PPP Market in 2013*, 2013, str. 4

Sektor transporta je najzastupljeniji u JPP. Više od polovine vrednosti JPP ugovora u 2013. godini na tržištu Evrope jesu projekti transportne infrastrukture (9,6 mlrd. evra). Pet od šest velikih projekata sa zatvorenom finansijskom konstrukcijom u prošloj godini pripadaju transportnom sektoru. Sledeći po zastupljenosti je sektor zaštite okoline, koji beleži značajan rast u odnosu na 2012. godinu: sa četiri na 13 projekata i od 651 milion na 2,3 mlrd. evra. Još veći rast je u sektoru zdravstva: sa 382 miliona evra u 2012. na 1,5 mlrd. u 2013. i 12 finansijski zatvorenih projekata. Najaktivniji sektor (21 projekat) je sektor obrazovanja, ali su vrednosti projekata niske. U sektorima javnog reda i bezbednosti i kulture i rekreacije zabeležen je pad JPP projekata, dok je u sektoru telekomunikacija, prvi put od 2010. zatvoren jedan projekat - JPP ultra brze internet veze u gradu Auvergne, Francuska.³¹⁰

Tabela 31. Vrednost i broj JPP po sektorima u Evropi 2008-2010

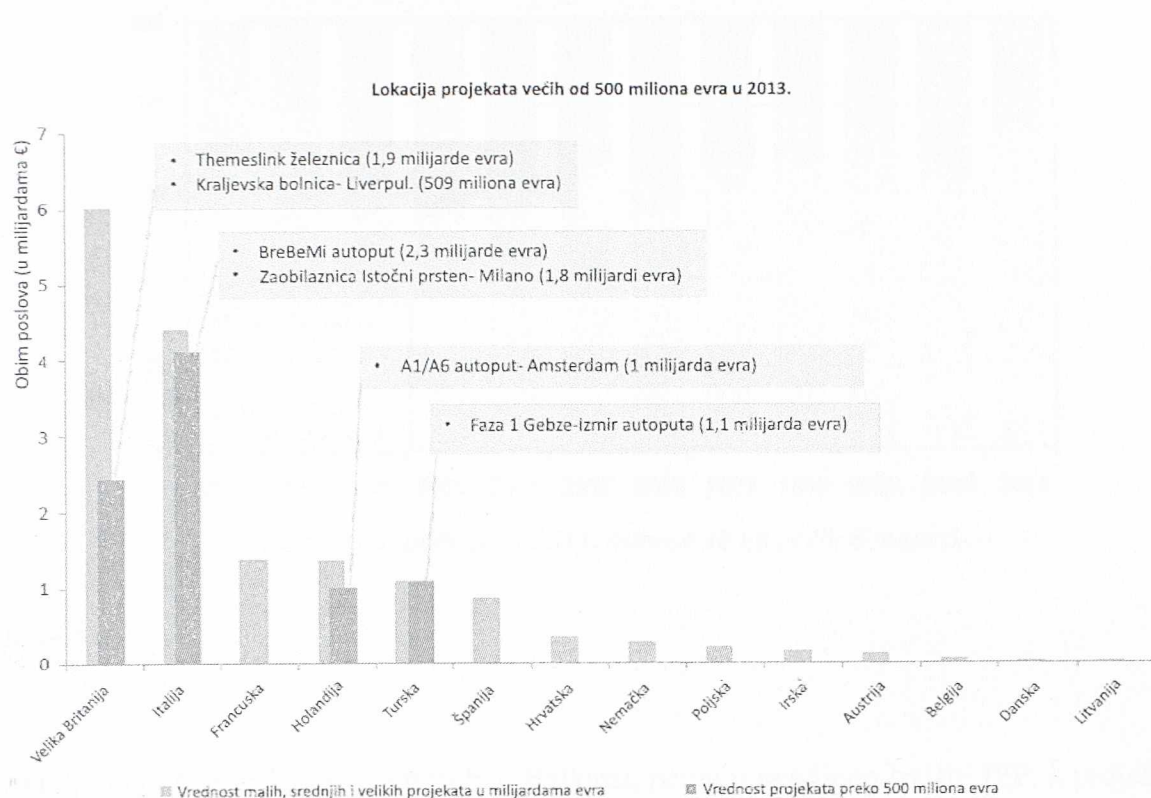


Izvor: EIB³¹¹

³¹⁰ Ibid, str. 5

³¹¹ EIB Working papers: *Private Infrastructure Finance and Investment in Europe*, 2013, str. 28

Tabela 32. Pregled JPP projekata po veličini i vrednosti u Evropi u 2013.
(sa izdvojenim najvećim projektima)



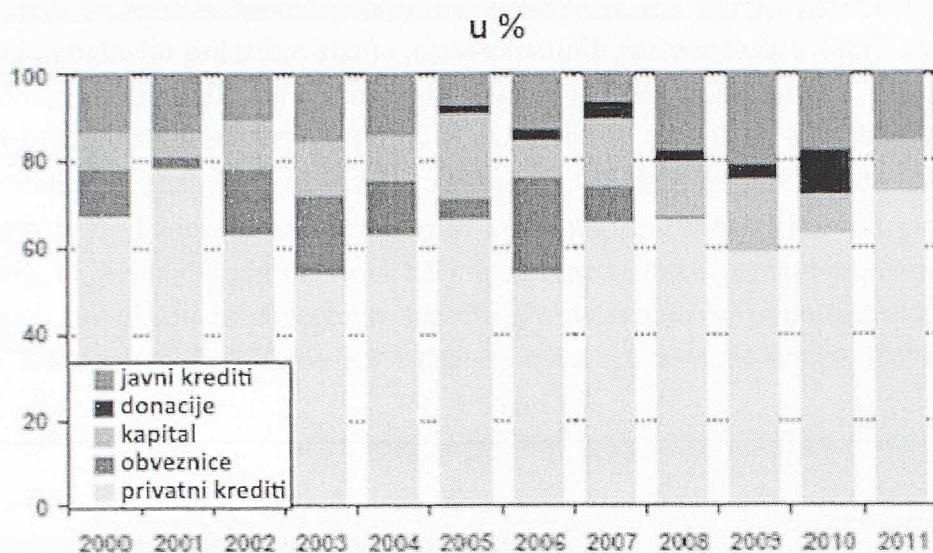
Izvor: EPEC ³¹²

U finansiranju projekata JPP dominiraju krediti kod komercijalnih banaka, dok je finansiranje putem emitovanja obveznica gotovo nestalo nakon pojave krize, dok je paralelno poraslo učešće kredita javnih institucija (vlade i državnih finansijskih institucija), što pokazuje sledeća tabela:

³¹² EPEC: Market update - Review of the European PPP Market in 2013, 2013, str. 7

Tabela 33.

Finansijska struktura JPP u Evropi od 2000-2011



Napomena: podaci za 2011. odnose se na prvih 6 meseci.

Izvor: EIB ³¹³

Zemlje jugoistočne Evrope, a posebno Balkana, nemaju razvijeno tržište JPP, a projekti koji su u fazi zatvorene finansijske konstrukcije broje se na prste jedne ruke po zemlji. Grčka i Hrvatska su izuzeci i pozitivan primer. Prema poslednjem izveštaju hrvatske Agencije za JPP od 21.7.2014, u Hrvatskoj je u planu sprovođenje 8 novih projekata ukupne vrednosti 3.8 mlrd kuna (500 miliona evra), odobreno je 5 projekata u vrednosti 3,1 mlrd kuna (410 miliona evra), a u toku je 12 projekata u vrednosti 2,5 mlrd kuna (330 miliona evra).³¹⁴ Sektori zastupljenosti JPP u Hrvatskoj slični su Nemačkoj, sa akcentom na sportu i obrazovanju: 63% su sportski objekti, 25% obrazovanje, 11% saobraćaj i 1% javna uprava.³¹⁵ Hrvatski sajt Agencije za JPP je za pohvalu, kao i napor zaposlenih u Agenciji da državnim činovnicima približe oblast JPP kako bi im olakšali sprovođenje zahtevnih aranžmana. U tom smislu, zemlje Balkana bi trebalo da se ugledaju na Hrvatsku, bar kad je u pitanju rad Agencije za JPP.

³¹³ Izvor: EIB Working papers: *Private Infrastructure Finance and Investment in Europe*, 2013, str. 28

³¹⁴ Agencija za JPP Hrvatske - *Projekti JPP*, dostupno preko: <http://www.ajpp.hr/naslovnica/projekti-jpp-a.aspx>, (pristupljeno 22.9.2014.)

³¹⁵ Agencija za JPP Hrvatske: *Pregled stanja i analiza tržišta 2007-2012*, dostupno preko: http://www.ajpp.hr/media/34016/pregled%20stanja%20projekata%202007-2012_v3.pdf, (pristupljeno 22.9.2014.)

11. JPP U SRBIJI

Poslednje poglavlje prikazuje stanje javno-privatnih partnerstava u Srbiji. Analizira se zakonski okvir za JPP pre donošenja Zakona o JPP i koncesijama. Prikazuju se primeri iz prakse u tom periodu (2000-2012) i donosi zaključak o problemima JPP tržišta. Zatim se analizira zakonski i institucionalni okvir za JPP nakon donošenja Zakona o JPP i koncesijama. Detaljno se komentariše Zakon o JPP i koncesijama kroz svih 11 poglavlja, sa osvrtom na moguće nedostatke, nedoumice i probleme koji mogu proizlaziti iz navedenih odredbi. Predstavljaju se trenutni predlozi JPP predati Komisiji za JPP Vlade RS i daje se osvrt na trenutno stanje JPP tržišta u Srbiji.

11.1 JPP tržište pre Zakona o JPP i koncesijama

U Srbiji je tek decembra 2011. usvojen zakon koji se posebno bavi JPP. Reč je o Zakonu o JPP i koncesijama.³¹⁶ Ubrzo, februara 2012, oformljena je i Komisija za JPP kao vladino telo zaduženo za JPP. Paralelno sa Zakonom o JPP, izglasan je i povezani Zakon o komunalnim delatnostima³¹⁷, a godinu dana kasnije i Zakon o javnim nabavkama³¹⁸ U 2013. donešena je Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o javno-privatnom partnerstvu³¹⁹ i Pravilnik o načinu vođenja i sadržini Registra javnih ugovora.³²⁰

Tako je u poslednje dve godine stvoren zakonodavni okvir za primenu JPP. Međutim, i pre posebnog zakona o JPP, postojao je zakonski okvir koji je omogućavao uspostavljanje saradnje javnog sa privatnim sektorom na osnovu starih Zakona o koncesijama (2003.) i Zakona o komunalnim delatnostima (1997.), ali bez mnogo uspeha.

Već smo pomenuli da su gotovo sve koncesije (4 od 5) raskinute, dok su JPP uspostavljena u oblastima upravljanja otpadom (15), distribucije gasa (7), javnog prevoza (3) i parking servisa (3).³²¹ Nema JPP u oblastima u kojima su ona česta u svetskoj praksi - vodosnabdevanje, grejanje, kanalizacija, putna infrastruktura itd. Dominiraju institucionalna JPP, što u svetu gotovo ne postoji u praksi.

³¹⁶ *Zakon o JPP i koncesijama*, Sl. glasnik RS, br. 88/2011

³¹⁷ *Zakon o komunalnim delatnostima*, Sl. glasnik RS, br. 88/2011

³¹⁸ *Zakon o javnim nabavkama*, Sl. glasnik RS, br. 124/2012

³¹⁹ *Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o javno-privatnom partnerstvu*, Sl. glasnik RS, br. 47/2013

³²⁰ *Pravilnik o načinu vođenja i sadržini Registra javnih ugovora*, Sl. glasnik RS, br. 57/2013

³²¹ Ljiljana Brdarević: Motivi lokalne vlasti za uspostavljanje JPP, Časopis za javnu politiku *Polis*, br.2, SKGO, 2012, str. 36

Ovakva situacija JPP tržišta u Srbiji pre 2012. godine i donošenja Zakona o JPP i koncesijama upućuje na nekoliko zaključaka.

Mali broj aranžmana i to u oblastima gde su po prirodi posla projekti male vrednosti, znači da privatni sektor nema pravnu sigurnost da preuzima rizike ozbiljnijih projekata, a da javni sektor nema kapacitet da pokrene veće projekte. Opredeljenje za IJPP formu znači da lokalne vlasti nisu imale zakonsku mogućnost da samostalno dodeljuju koncesije, pa su osnivale zajednička privredna društva sa privatnim partnerima. Nepostojanje registra i praćenja ugovaranja i efekata JPP na lokalnom i državnom nivou dodatno je doprinelo nerazvijenosti i neuspehu JPP tržišta do 2012. godine u Srbiji.

Kada se zna da je od 2012. do danas i pored Zakona o JPP i koncesijama samo jedno JPP zaživelo, možemo zaključiti, kao i u bezbrojnim drugim sektorima javne uprave, da sami zakoni nisu dovoljni. Srbija nema plodno tle na kojem bi bilo kakav zakon mogao da se primi, sprovede i da rezultat. To tle podrazumeva uređen i nezavisan pravosudni sistem i tržište oslobođeno državne (pre)regulacije, na kojem učesnici imaju okruženje koje podstiče poslovnu konkurenciju i fiskalni federalizam (poresku konkurenciju).

Malobrojna iskustva sa JPP aranžmanima prisutna su isključivo na lokalnom nivou. Na nacionalnom nivou nema javno-privatnih partnerstava. Do 2012. godine, glavna prepreka bila je komplikovana i dugotrajna procedura dodeljivanja koncesija, za koju je u najidealnijim uslovima bilo potrebno više od 365 dana. Primer je neuspela koncesija za deponiju u Vinči, gde se koncesioni postupak odvijao preko tri godine, da bi na kraju bio prekinut do daljneg. I od preostale četiri koncesije na republičkom nivou od 2000. godine u oblasti rudarstva i izgradnje autoputeva, samo jedna je realizovana - koncesija za eksploataciju i istraživanje bornih ruda, data multinacionalnoj kompaniji *Rio Tinto*, dok su sve preostale koncesije raskinute. Neuspešno su završeni tenderi za koncesije za izgradnju autoputa Horgoš – Požega i terminala za prtljag na Beogradskom aerodromu.

Na lokalnom nivou, **JPP su sklapana u skladu sa Zakonom o komunalnim delatnostima.**³²² Tadašnji zakon je regulisao **tri vrste komunalnih delatnosti:**³²³

- **komunalne delatnosti koje su prirodni monopoli:** vodosnabdevanje, odvod i prečišćavanje vode, proizvodnja i distribucija tople vode i pare i prevoz putnika u šinskom gradskom saobraćaju;
- **obavezne komunalne delatnosti:** prevoz putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju, održavanje čistoće u gradovima i naseljima, izgradnja i održavanje deponija, uređenje i održavanje parkova, zelenih i rekreacionih površina, održavanje ulica, puteva i drugih javnih površina u gradovima i drugim naseljima, javna rasveta, uređivanje i održavanje grobalja i sahranjivanje;
- **fakultativne komunalne delatnosti:** njih određuje i reguliše odluka Skupštine lokalne samouprave (dimničarske usluge, javni toaleti, kupatila, kafilerije, parkinzi, pijace, česme i bunari i ostale komunalne delatnosti od lokalnog interesa).

³²² *Zakon o komunalnim delatnostima*, Sl. Glasnik RS br. 16/97

³²³ Ibid. čl.4

U oblasti prirodnih monopola moguće je dodeliti samo koncesiju, što je regulisao Zakon o koncesijama iz 2003. godine. Za obavljanje obaveznih i fakultativnih komunalnih delatnosti, lokalna samouprava je dužna da formira JKP, ali delatnost može poveriti privatnom partneru na rok od 5-25 godina. U slučaju fakultativnih delatnosti, nakon isteka roka povraćaja sredstava uložених u osnivanje JKP (5-25 god.), lokalna samouprava mora da raspiše konkurs za obavljanje te delatnosti na kojem i sama učestvuje sa ostalim zainteresovanim ponuđačima.³²⁴

Praksa je pokazala da je **zakonski okvir prepun praznina** i nedorečenosti kada su u pitanju mogućnosti za uspostavljanje JPP.

Prvi problem je nepostojanje zakonske obaveze za javnog partnera da pripremi studiju izvodljivosti JPP (analiza troškova i koristi). Time ne postoji uvid u procenu prihoda i rashoda projekta, izvora i strukture finansiranja, perioda povraćaja ulaganja, procenu očekivane dobiti itd.

Drugi problem je nepostojanje regulacije načina izbora privatnog partnera, čime se krše osnovni principi konkurencije, transparentnosti i jednakosti u postupcima javnih nabavki, na kojima počiva zakonodavstvo EU u pogledu javnih nabavki, a čemu verbalno teži i Vlada Srbije. Naime, zakon je dopuštao da javne vlasti ne moraju da raspisuju tender za pronalaženje strateškog investicionog partnera radi osnivanja zajedničkog preduzeća.³²⁵ Time je bio otvoren prostor za pregovaranje sa jednim partnerom, što podrazumeva širok manevarski prostor za direktne pogodbe i korupciju. Ovakvu mogućnost dala je odredba Zakona o komunalnim delatnostima koja dopušta direktne pregovore u izuzetnim slučajevima koji, međutim, uopšte nisu definisani, pa je izuzetak u praksi postao pravilo.

Treći problem je potpuno odsustvo regulacije obavezne sadržine ugovora (osim u slučaju koncesija, koje su bile regulisane po tom pitanju). Tako je otvoren prostor za štetne ugovore po javni sektor koje su izrađivali privatni partneri, nesmetano prebacujući sve rizike na javni sektor. Zaštita manjinskog partnera u mešovitom privrednom društvu (tj. javnog sektora) bila je veoma oslabljena, bez mehanizama uticaja na donošenje poslovnih odluka, realizaciju projekta, nadzor poslovanja i praćenje kvaliteta isporuke usluge krajnjim korisnicima. Ovaj problem je posledica nedostatka odredbi u Zakonu o komunalnim delatnostima koje propisuju primenu Zakona o javnim nabavkama i Zakona o koncesijama u smislu uslova i načina sprovođenja javnog konkursa, već je ostavljena mogućnost da lokalna samouprava samostalno određuje tendersku proceduru.³²⁶ Dakle, na postupak dodele ugovora u Zakonu o komunalnim delatnostima ne primenjuje se Zakon o javnim nabavkama, jer on reguliše samo tradicionalne javne nabavke usluga i dobara, niti Zakon o koncesijama, koji reguliše postupak dodele koncesija, a ne poveravanje komunalnih

³²⁴ Zakon o komunalnim delatnostima, Sl. Glasnik RS br. 16/97, čl.11

³²⁵ Ibid. čl.12

³²⁶ Ibid. Uopšte, kada se i površno pogleda stari Zakon o komunalnim delatnostima, očigledno je da je pisan upravo da bi se napravio prostor za zloupotrebe. Tekst zakona je na svega 8 stranica u 30 članova i deluje neozbiljno. To pokazuje nameru Vlade da zloupotrebljava svoj položaj, praveći zakone po meri partijsko-prijateljskih prioriteta i odnosa, omogućavajući rent-seeking na najvišem nivou. Na žalost, kako ćemo videti, od 1997 do danas malo se toga promenilo jer i poslednji Zakon o JPP ima slične osobine.

delatnosti. Otuda prostor da javni sektor raspiše tender za dodelu komunalnih delatnosti bez jasnih rokova, javnog oglašavanja, sadržaja konkursne dokumentacije i bez jasnih kvalifikacionih uslova za ponuđače. Time je zagarantovana šteta po javni interes i korupcija čelnika opštine.

Četvrti problem predstavlja kontrola povećanja cena komunalnih usluga, koja je ograničena Memorandumom o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici, koji Vlada izdaje svake godine i kojim ograničava povećanje cena komunalnih usluga do maksimalnog iznosa projektovane inflacije za narednu godinu. Takva kontrola cena odbija investitore.

Peti problem je mogućnost da javni partner bez ikakve naknade preda privatnom partneru celokupnu imovinu preduzeća (prava korišćenja zemljišta i objekata, mašine, oprema, vozni park itd.). Ta sredstva se ne upisuju kao osnivački kapital u novo mešovito preduzeće, nema nikakve procene, niti saglasnosti Republičke direkcije za imovinu. Tako se direktnom pogodbom rukovodstva JKP sa lično odabranim privatnim partnerom praktično može otuđiti kompletno javno preduzeće bez ijedne posledice.

Na kraju, **pristup javnosti ovakvim aranžmanima je zatvoren** i oni se smatraju poslovnom tajnom. Nema mogućnosti da se uporedi koliko bi projekat JPP koštao da ga realizuje javni sektor, niti koliki je trošak ukupnog životnog veka projekta JPP.

11.2 Primeri JPP pre 2012. godine

Kao što je već rečeno, u Srbiji je od uspostavljanja demokratske vlade 2000. godine do stupanja na snagu Zakona o JPP i koncesijama 2012. godine, javni sektor sklapao partnerstva sa privatnim sektorom u četiri oblasti: upravljanje otpadom, distribucija gasa, javni prevoz i parking servis. Postoji i projekat JPP u sektoru beogradskog vodovoda i kanalizacije, koji nije realizovan. U narednim odeljcima prikazaćemo neke karakteristične primere prvobitnih JPP na tržištu Srbije.

11.2.1 JPP za javni prevoz u Beogradu i Bus plus

Privatni prevoznici su se pojavili u Beogradu još 1997. godine, jer GSP nije imao finansijske kapacitete da prati porast tražnje za javnim prevozom usled povećanja broja stanovnika. Privatni prevoznici su prevozili putnike po svojim cenama. Od 2005. godine situacija se menja tako što se između nezavisnih privatnih prevoznika i GSP kao javnog sektora uspostavlja javno-privatno partnerstvo čiji je cilj zajednički tarifni sistem.

Cilj JPP bio je bolji kvalitet i proširenje infrastrukture usluga javnog prevoza, bez troška za GSP. Učesnici u JPP bili su Direkcija za javni prevoz Beograda i privatni prevoznici. Ugovor između javnog i privatnog partnera je ugovor o poveravanju obavljanja usluga na 7 godina (menadžerski ugovor). Cene je formirao javni partner, kao i kontrolu izvršenja ugovora. Međutim, negativna strana ovog JPP jeste komercijalni rizik, koji je, suprotno svetskoj praksi, ostao na strani javnog sektora. Tako javni sektor preuzima garancije za nivo prihoda privatnog partnera, što je direktno subvencionisanje privatnog

partnera i gubitak za javni sektor, dok privatni partner ima zagaranтовan profit bez obzira na broj prevezenih putnika.

Glavni kriterijum odabira privatnog partnera bila je finansijska sposobnost da obezbedi vozni park predviđen tehničkom specifikacijom. Prihodi se generišu iz integrisanog sistema naplate, prodaje karata u vozilima i subvencija iz budžeta grada do nivoa garantovanog prihoda. Tako je ključni rizik tražnje ostao na strani javnog sektora. Privatni partner je imao samo obavezu da nabavi vozila propisanog kvaliteta i da prevozi putnike. Kontrolu kvaliteta usluge koju pruža privatni partner vrši Direkcija za javni prevoz ili taj posao može da poveri trećoj strani. Privatni partner ne može da raskine ugovor pre isteka, dok javni partner to može ukoliko utvrdi kršenje ugovornih obaveza.

Ovakav ugovor o JPP ne bi bio zakonit u zemljama EU, niti bi mogao da se ne uknjiži kao rashod i ostane van bilansa budžeta grada jer je suprotan Eurostatovim pravilima o knjiženju JPP projekata.³²⁷ Pravila kažu da kada rizik izgradnje snosi privatni sektor (izgradnja je u ovom slučaju ekvivalent nabavci novih vozila), a rizik tražnje i dostupnosti javne usluge snosi javni sektor, tada projekat ulazi u rashodnu stranu budžeta javnog sektora.

Nakon ovog modela, sledeće JPP bio je projekat Bus plus, gde je ugovor sklopljen 20. septembra 2010. godine. Zbog prethodno opisanog lošeg pravnog okvira koji je dopuštao netransparentan i nekonkurentan odabir partnera, upravo se to desilo sa JPP Bus plus. Ideja o novom sistemu naplate karata potekla je još 2007. godine, ali je tek u junu 2010. godine gradonačelnik Beograda Dragan Đilas odobrio raspisivanje tendera za sistem naplate karata i upravljanje vozilima u javnom prevozu. Ideja je bila sklapanje JPP, a u javnosti se ideja pravdala razlogom da će JPP omogućiti da grad ne ulaže ništa u sistem.

Problem je što Direkcija za javni prevoz nije izradila studiju opravdanosti projekta JPP, poslovni plan, analizu stanja pre ugovaranja JPP, analizu sprovođenja JPP i analizu podele rizika i ulaganja.³²⁸ Sa druge strane, iskorišćen je nedostatak regulacije postupka poveravanja poslova privatnom sektoru u oblasti komunalnih delatnosti u Zakonu o komunalnim delatnostima, a koji zaobilazi regulaciju tenderskih procedura Zakona o javnim nabavkama i Zakona o koncesijama i ostavlja mogućnost direktnog pregovaranja.

Tako je privid transparentnosti i konkurentnosti postignut raspisivanjem javnog konkursa koji je, međutim, sproveden ne po Zakonu o javnim nabavkama ili koncesijama, već prema gradskoj Odluci o javnom linijskom prevozu putnika na teritoriji grada Beograda iz 2009. godine. Tako je omogućen niz nepravilnosti u procedurama raspisivanja poziva na tender, rokovima za izvođenje radova, kriterijumima izvođenja, kvalifikacijama učesnika itd.

³²⁷ Eurostatova pravila knjiženja JPP su objašnjena u glavi 4.6.6

³²⁸ Transparentnost Srbije: *Medijski eksponirani slučajevi JPP*, TS, 2014. str 13.

Na primer, suprotno tadašnjem Zakonu o javnim nabavkama, tenderska dokumentacija i uslovi konkursa za Bus plus objavljeni su samo na srpskom jeziku, bez elektronske verzije. Sve prijave su se primale isključivo na ćirilici, a ponuđač je morao fizički da dođe u Direkciju i preuzme dokumentaciju. Čak 10 domaćih i stranih kompanija se žalilo Direkciji i tražilo pojašnjenja i produžetak roka prijave za dva meseca, ali su svi odbijeni. Dodatne sumnje o nameštanju tendera potkrepljuje i krajnji ishod: od 51 firme koja je otkupila dokumentaciju, stigle su samo tri ponude, od kojih su dve bile očigledno nevažeće.³²⁹ Posao je dobio srpsko-turski konzorcijum *Apex Solution Technology* iz Beograda. Interesantno je da su pomenute dve firme sa nevažećim ponudama ubrzo nakon potpisivanja ugovora postale partneri-podizvođači Apex-a u poslu.

Vrednost sistema Bus plus prodaje karate koji instalira privatni partner iznosi 12,153 miliona evra. Privatnom partneru pripada 8,53% prihoda od naplaćenih karata. Rok za instaliranje sistema je 15 meseci. Glavo pitanje zbog kojeg je i sklapano JPP - povećanje prihoda i nivoa naplate karata za prevoz, u samom ugovoru nije rešeno. Naime, ugovor precizira isključivo pitanje obima naplate u probnom periodu, pre instaliranja sistema. U tom periodu (1-3 meseca) potrebno je ostvariti 60% naplate iz istog perioda u prošloj godini. Dakle, ugovor ne precizira nivo naplate koji bi pokazao da je Bus plus sistem efikasniji od prethodnog, a JPP je sklopljeno da bi sistem bio efikasniji.

Čim je smenjen Drgan Đilas sa mesta gradonačelnika, Privremeni organ je započeo proces raskida ugovora, sa željom da Bus plus otkupi grad Beograd.³³⁰ Nakon mesec i po dana pregovora sa Apex-om, gradonačelnik Siniša Mali saopštio je da su pregovori o otkupu Bus plusa propali i 3. aprila 2014. godine je izdao nalog Sekretarijatu za saobraćaj i Direkciji za javni prevoz da pripreme dokumentaciju za tender za izbor novog operatera, sa kojim bi grad Beograd kreirao sistem na „potpuno novim osnovama“.³³¹ Pritom nije urađena studija isplativosti isplaćivanja pune cene sistema Apex-u, organizovanja novog sistema i troška sudskog spora po budžet grada.

11.2.2 Odlaganje čvrstog otpada u Beogradu (deponija u Vinči)

Deponija u Vinči postoji od 1977. godine, na prostoru od 68 hektara, dok je regulacionim planom predviđeno 130ha. Na tom mestu se odlaže smeće iz celog Beograda i ono odavno predstavlja ogroman problem za gradske vlasti. Preko million i po stanovnika prestonice godišnje napravi preko 350kg smeća po glavi stanovnika. Godine 2002. odloženo je 400.000 tona, 2005. godine 530.000 tona, a 2013. 684.000 tona.³³² Visina smeća na deponiji prelazi 40 metara, kao soliter od 20 spratova. Tik uz deponiju je divlje naselje sa oko 300 žitelja, uglavnom Roma, bez struje, vode i

³²⁹ Firma *Dialog* iz Beograda nije podnela u prijavi nijedan obrazac, već samo par osnovnih dokumenata o preduzeću, dok je firma *Novatronic* iz Novog Sada predala otvorenu kovertu sa propagandnim materijalom firme.

³³⁰ Posebno je pitanje ovlašćenja Privremenog organa, koji bi trebalo da obavlja samo tekuće i neophodne poslove upravljanja gradom.

³³¹ Transparentnost Srbije: *Medijski eksponirani slučajevi JPP*, TS, 2014. str 16.

³³² Podaci preuzeti sa sajta JKP Gradska čistoća, dostupno preko:
http://www.gradskacistoća.rs/?page_id=91 (pristupljeno 16.3.2014.)

kanalizacije, koji žive od sakupljanja plastike i ostalih sekundarnih sirovina iz 1.500 tona smeća koje se svakodnevno istovari u Vinči.

Problem deponije počeo je da se rešava 2006. godine, kada je Vlada RS usvojila predlog gradske vlasti o davanju koncesije za izgradnju, održavanje i korišćenje objekata za prihvatanje, obradu i odlaganje čvrstog otpada. Ideja je bila da se dodeli koncesija po BOOT modelu (izgradi-poseduj-upravljaј-predaj) na 25 godina. Javni partner bio bi grad Beograd, koji bi uložio zemljište i infrastrukturne objekte na deponiji, a koncesionar bi bio u obavezi da uloži 40 miliona evra u unapređenje infrastrukture i usluga upravljanja otpadom. Komercijalni rizik snosio bi privatni partner. Koncesiona naknada koju bi privatni partner plaćao gradu bi bila zanemarljiva, jer visina investicije daleko prevazilazi vrednost postojeće infrastrukture deponije. Grad i ostala pravna lica koja odlažu smeće bi koncesionaru plaćali cenu po toni smeća, koju određuje grad, ali je određivanje tarifa u skladu sa tržišnim kretanjima ugrađeno u ugovor, čime je finansijski rizik za koncesionara sveden na razumnu meru. Grad vrši inspeksijsku kontrolu poštovanja ugovora i može bilo kada raskinuti ugovor ako uoči neispunjavanje zadatih odredbi.

Koncesija za deponiju u Vinči je, nakon više zastoja u trogodišnjem procesu pripreme projekta, na kraju odložena do daljnjeg, da bi nova vlast u aprilu 2014. godine najavila rešavanje problema deponije do 2016. godine. Umesto nekadašnjeg ulaganja od 40 miliona evra, sada je najavljeno sedmostruko veće ulaganje od 250-300 miliona evra. Ministarka zaštite životne sredine, Zorana Mihajlović, izjavila je da je formirana radna grupa koja će izraditi studiju opravdanosti sanacije deponije i da je grupa za mesec i po dana "uradila mnogo više nego što je urađeno u proteklih šest godina".³³³ Polovina roka je prošla, međutim, ništa nije urađeno.

11.2.3 Beogradski vodovod i kanalizacija

Slično JPP kao u primeru deponije u Vinči pripremalo se i za beogradski vodo-kanalizacioni sistem. Ideja je bila davanje koncesije na 25 godina, ali po DBFO medelu (projektuj-izgradi-finansiraj-koristi). Cilj JPP bila je izgradnja kanalizacione mreže, bolja prerada otpadnih voda i efikasnije pružanje komunalne usluge. Sa strane javnog sektora učesnici bi bili grad Beograd, Direkcija za vode i JKP Vodovod i kanalizacija. Privatni partner bi snosio komercijalni rizik, uz nadzor javnog sektora nad sprovođenjem ugovora i formiranje cena. Upravo je visina komercijalnog rizika bila problem jer privatni partner nije imao preciznije podatke o stanju postojećeg vodovodnog sistema.

Razlozi za sklapanje JPP bili su nedostajući kapaciteti grada za izgradnju kanalizacione mreže (gotovo polovina potrošača vode u Beogradu nema kanalizaciju).³³⁴ JPP je trebalo da se ovija u dve faze: izrada strateškog izveštaja, čiji je cilj SWOT analiza pravnih, ekonomskih, finansijskih, tehničkih i ekoloških aspekata postojećeg

³³³ RTS/Ekonomija/ vesti, dostupno preko:

<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/Ekonomija/1575882/Deponija+u+Vin%C4%8Di+po+svetskim+standardima.html> (pristupljeno 16.3.2015)

³³⁴ Partnerstvo javnog i privatnog sektora - dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji, zbornik radova, PALGO centar, 2010, podatak preuzet iz članka: Tijana Pavlović Križanić & Ljiljana Brdarević: *JPP u Srbiji: orijentacija ka pravičnoj подели rizika i isplativosti investicije*, str. 134.

vodovodnog sistema Beograda; druga faza bi bila realizacija preporučenog modela JPP iz strateškog izveštaja, koja bi podrazumevala promovisanje JPP, odabir adekvatnog partnera, izradu ugovora o JPP, tendersku proceduru, pregovore i sklapanje ugovora. Procena vrednosti ugovora bila je 987 miliona evra, od čega bi 407 miliona bilo potrošeno na održavanje i modernizaciju vodovoda tokom 25 godina trajanja ugovora, 525 miliona na izgradnju kanalizacione mreže i unapređenje prerade otpadnih voda i 55 miliona evra na restruktuiranje JKP Vodovod i kanalizacija. Finansiranje projekta bi se vršilo preko naplate usluga od krajnjih korisnika, iz sredstava koncesionara, kredita i donacija. Rizici finansiranja, gradnje, eksploatacije i naplate snosi koncesionar. Istekom ugovora o koncesiji, vlasništvo nad kompletnom infrastrukturom vraća se u javni sektor.

Ni ovaj projekat nije odmakao dalje od ideje, čime se potvrđuje nemogućnost sprovođenja kapitalnih projekata u zemlji sa slabim pravnim okvirom, još slabijim institucijama sistema i visokim političkim rizikom.

11.2.4 Parking usluge - Kikinda

Za razliku od prethodnih slučajeva JPP u Srbiji, projekat pružanja parking usluga u Kikindi je, manje-više, uspešno realizovan.³³⁵ Ugovor je potpisan 2007. godine između opštine Kikinda i private firme *Parking sistem i garaže* iz Beograda. Cilj projekta bio je unapređenje usluge parking servisa. Opština je uložila zemljište, a ulog privatnog partnera je milion evra u razvoj parking usluga (parkirališta i montažne garaže), uvođenje funkcionalnog sistema kontrole i naplate parkiranja i održavanje parking prostora i opreme. Model ugovora je BOT (izgradi-upravljaj-predaj) na 22 godine, nakon čega sistem postaje javno vlasništvo. Komercijalni rizik preuzima privatni partner, dok opština vrši kontrolu ugovornih obaveza. Privatni partner ubira 90%, dok opštini pripada 10% prihoda kao naknada za korišćenje građevinskog zemljišta. O ceni parkiranja odlučuje Skupština opštine.

Ostaje pitanje da li je 10% prihoda dovoljna kompenzacija opštini za ustupanje građevinskog zemljišta i da li bi bio ostvaren viši prihod da je projekat realizovan na tradicionalan način. Zakonodavni okvir pre Zakona o JPP i koncesijama nije propisivao proračun vrednosti za novac, što je i u prethodnim primerima imalo za posledicu ulazak u JPP aranžmane bez izrade studija opravdanosti projekata. Kada se tome doda i ranije analizirana *rupa* u Zakonu o komunalnim delatnostima koja je omogućavala postupak nabavke bez principa transparentnosti i konkurentnosti, rezultat je očekivan: ugovori koji su štetni za budžet javnog sektora, uz veliko nezadovoljstvo korisnika, kao u ovom slučaju.

11.2.5 Primeri JPP u sektoru upravljanja otpadom

U ovoj oblasti sklopljeno je 15 aranžmana, više nego u preostale tri oblasti gde se javljaju JPP zajedno (distribucija gasa, parking servis i javni prevoz). U praksi su poslovi upravljanja otpadom podeljeni na dve grupe: u prvoj su poveravani poslovi

³³⁵ U 2014. godini, Opštinsko veće Kikinde poslalo je ultimatum privatnom partneru (*Metroparking sever, Beograd*) da ispuni ugovorne obaveze ili sledi raskid ugovora. Peticiju za raskid ugovora prethodno je potpisalo 7.500 nezadovoljnih građana. Izvor: <http://www.novosti.rs/vesti/srbija.73.html:515439-Kikinda-Parkiranje-ili-posteno-ili-zbogom>, (pristupljeno 3.2.2015.)

sakupljanja, transporta, odlaganja otpada i komunalna higijena (pranje i čišćenje javnih površina), dok druga grupa poslova obuhvata izgradnju i upravljanje regionalnim sanitarnim deponijama.

Poslovi iz prve grupe u sklopljenim JPP povereni su firmama *Brantner Walter GmbH* i *Trojon&Fisher EKO*, a poslovi iz druge grupe firmama *Porr, Werner&Weber holding GmbH* i *A.S.A EKO*.³³⁶

Preduzeće *Trojon&Fisher EKO* je prvo privatno komunalno preduzeće u Srbiji. Bavi se sakupljanjem, transportom, odlaganjem komunalnog i neopasnog industrijskog otpada, reciklažom metalnih i drugih otpadaka, čišćenjem i pranjem javnih površina i ostalim sanitarnim delatnostima. Ima potpisane ugovore sa 5 opština o poveravanju komunalnih delatnosti: Žabari (2004.), Žagubica, Malo Crniće i Kučevo (2005.) i Smederevska Palanka (2006.).

U svih 5 opština ugovorne obaveze podrazumevaju investicije u komunalnu delatnost, preuzimanje radnika iz JKP po principu saglasnosti, redovne isplate zarada, kontinuitet u radu, ugovoreni nivo kvaliteta usluga, voznog parka, opreme i objekata i zaštite okoline, izuzimanje socijalnih slučajeva od plaćanja usluga prema spisku Centra za socijalni rad, iznošenje smeća iz seoskih područja, korišćenje, upravljanje i investiciono održavanje postojećih deponija.

Seoske opštine Malo Crniće, Žabari i Žagubica (izuzev centra) nisu pre JPP imale komunalnu delatnost odnošenja otpada. Ugovor je potpisan na 25 godina, osim u Smederevskoj Palanci na 15 godina. Kako se radi o ugovorima o poveravanju obavljanja usluga, reč je o menadžerskom ugovoru. Svi korisnici besplatno dobijaju kontejnere i kante za smeće i posebne plastične vreće za odvajanje PET ambalaže za reciklažu. Svaki korisnik dobija raspored odnošenja smeća za narednu godinu. Svaka opština je odredila prostor za deponiju za otpad koju održava privatni partner.

Naplata otpada preuzeta je iz prakse zapadnih zemalja, gde se ne plaća prema stambenoj površini, nego prema zapremini posude. PET ambalaža se ne naplaćuje jer se reciklira, što smanjuje zapreminu i umanjuje račun. Na ovaj način je pravičnija naplata. Cenu reguliše opština, a ne privatni partner. Aktivna je i edukacija i podizanje svesti stanovništva, pogotovo dece, o važnosti očuvanja okoline, kroz razne akcije u školama i marketing.

Nedostatak ovih ugovora je što javni partner ne ostvaruje nikakav prihod. To i nije toliko loše ako se posmatra ušteda u budžetu opština koja nastaje prestankom troškova poslovanja gubitaških JKP.

Preduzeće *Porr, Werner&Weber holding GmbH* u Srbiji posluje sa tri ćerke firme istog naziva u Nišu, Jagodini i Leskovcu. Osim upravljanja čvrstim otpadom bavi se i izgradnjom i upravljanjem regionalnim sanitarnim deponijama. Sa pomenutim opštinama potpisani su ugovori 2008. godine na 25 godina, s tim da su u Jagodini i Leskovcu formirana IJPP, odnosno zajednička preduzeća sa 30% odsto javnog i 70%

³³⁶ SKGO: *Lokalna samouprava, propisi i praksa*, pravni bilten br. 2/2009, str. 26

privatnog udela u kapitalu. Posebno su osnovana preduzeća sa 100% privatnog kapitala za deponije u Jagodini i Leskovcu. Deponije su regionalne, jer usluge koje pruža privatni partner obuhvataju ceo Jablanički okrug i opštinu Vladičin Han. Preuzeti su radnici JKP, a korisnici su dobili besplatne posude za odlaganje otpada.

Kompanija *A.S.A. EKO* posluje sa tri ćerke firme istog naziva od 2006. godine u Lapovu, Beogradu i Kikindi. U Lapovu je većinski vlasnik sa 51% udela, u Kikindi sa 80% i 100% u Beogradu. Vlasništvo nad deponijom u Kikindi je 100% i opštini se plaća zakup.

Ugovori su potpisani na 25 godina 2007. u Kikindi i 2008. u Lapovu, uz preuzimanje radnika JKP. Posude za odlaganje su besplatne, a samostalno donošenje otpada na deponiju se ne naplaćuje.

Sva JPP za upravljanje otpadom imaju zajedničke odlike. Posebno se osnivaju firme za prikupljanje i transport koje su odvojene od firmi za upravljanje deponijama. Većinski vlasnik je uvek privatni partner, a naplata usluga se vrši direktno od korisnika. U svim slučajevima je povećana naplata, ali i obim posla kroz proširenje teritorije na kojoj se obavlja sakupljanje otpada, što je doprinelo povećanju kvaliteta usluge. U poslovima upravljanja deponijama naknadu za odlaganje otpada privatnom partneru plaća lokalna samouprava i građani preko cene iznošenja smeća.

Rizici JPP u upravljanju otpadom su podeljeni. Privatni partneri snose rizik naplate potraživanja i saglasnosti lokalne samouprave o podizanju cena usluga, rizik tražnje (niži nivo otpada) i nelikvidnosti lokalne samouprave (koji bi ugrozio plaćanje naknade). Javni partner snosi rizik dugoročnog monopolskog položaja partnera i nedovoljno preciziranih ugovora usled nedostatka adekvatne ekspertize koja bi štitila interese javnog sektora u ugovaranju JPP. Ti rizici proizvode rizik raskida ugovora i potencijalne penale i troškove međunarodne arbitraže.

Pozitivne strane JPP u oblasti upravljanja otpadom su vidljive: usluga je proširena na mesta na kojima nije postojala, naplata je efikasnija, cene su ostale iste kao kada su uslugu pružala JKP, javni sektor i dalje kontroliše cenu, kvalitet i kvantitet usluga putem inspeksijskog nadzora i odluka Skupštine. Promenjen je način obračuna cene usluge - tradicionalni metod obračuna naknade za iznošenje smeća po kvadraturi zamenjen je pravičnijim modelom naplate prema broju članova domaćinstva.

11.2.6 Beograd na vodi

Projekat Beograd na vodi jeste JPP, ali se sprovodi mimo Zakona o JPP i koncesijama, zato što Zakon ostavlja mogućnost da međudržavni sporazumi ne spadaju pod zakonski okvir.³³⁷ To je suprotno zakonima EU jer krši sve principe Ugovora o EU i ostavlja mogućnost za direktne pogodbe i korupciju na najvišem nivou.

Tako se Beograd na vodi, vredan 3 milijarde evra, izvodi bez studije opravdanosti projekta, bez analize vrednosti za novac projekta, bez javnog konkursa, matrice rizika,

³³⁷ *Zakon o JPP i koncesijama*, Službeni glasnik RS, br. 88/2011, čl. 3. Detaljno o Zakonu i problemu izuzeća od zakona u narednom poglavlju.

obezbeđenja i garancija partnera i mehanizama nadzora realizacije ugovora. Za područje izgradnje Beograda na vodi ne postoji Detaljni urbanistički plan, Regulacioni plan i Plan detaljne regulacije. Postoji samo Generalni plan Beograda 2021, koji za uređenje upravo tog područja predviđa obaveznu izradu konkursa.³³⁸ Međutim, Nacrt zakona o planiranju, projektovanju i građenju, u članu 176, ostavlja prostor da nadležni ministar može da izda građevinsku i lokacijsku dozvolu za objekte od značaja za Srbiju ako planski dokument na osnovu kojeg se izdaje dozvola nije donet u roku.³³⁹

Iako je u predizbornoj kampanji 2012. godine najavljivan tender za Beograd na vodi, zahvaljujući lošem zakonskom okviru u Srbiji, prešlo se na direktne pogodbe. Još veći kuriozitet predstavlja činjenica da je investitor (*Igl Hils* iz Dubaia) raspisao konkurs za izgradnju zgrada u Beogradu na vodi pre potpisivanja bilo kakvog ugovora sa Republikom Srbijom. Nakon prestanka izborne kampanje, utihnule su i vesti o Beogradu na vodi.

Kada bi aktuelna vlast u Srbiji želela da uradi projekat Beograd na vodi zakonito, trebalo bi prvo da izradi studiju o načinu finansiranja projekta. U toj studiji bi se analizirali i uporedili modeli JPP, gde bi se preko tendera tražio privatni partner za realizaciju projekta i model državnog ulaganja iz budžeta. Nakon VfM analize, ako bi se odabrao model JPP kao ekonomski isplativiji, raspisao bi se tender i izabrao ponuđač koji bi gradio Beograd na vodi. Vodio bi se računa o podeli rizika, posebno komercijalnog (prodaja 1,8 miliona kvadrata stambenog i poslovnog prostora), koji bi trebalo da snosi privatni partner, kao i o pitanjima nadzora nad realizacijom ugovornih obaveza.

Nameće se zaključak da je u Srbiji, u periodu pre donošenja Zakona o JPP, većina realizovanih ugovora male vrednosti, dok u sektorima većih investicija (vodosnabdevanje, kanalizacija, centralno grejanje) nema JPP jer su rizici za privatne partnere u ovakvom poslovnom okruženju preveliki. Od sklopljenih ugovora karakteristično je da su većina IJPP, što je suprotno svetskoj praksi, gde su dominantna ugovorna JPP i koncesije. Razlog je slab kapacitet lokalnih vlasti za dodeljivanje koncesija. Zato se pribegava formiranju zajedničkih preduzeća koja po pravilu nemaju jasno definisane odnose, prava i obaveze. Od 2012. godine važi novi Zakon o JPP i koncesijama u koji su predstavnici vlasti polagali velike nade.

11.3 Novi zakonski okvir posle 2012. godine

Nakon donošenja Zakona o JPP i koncesijama, krajem 2011. godine, javna tela mogu sklapati JPP putem postupka javne nabave ili koncesionog postupka. Time je ispravljena prethodna *rupa* u zakonodavnom okviru Srbije, gde je preko Zakona o komunalnim

³³⁸ "Teritorija Savskog amfiteatra i dela novobeogradskog centra sa druge strane reke se u početnoj fazi jedinstveno rešavaju, kao budući gradski centar najvišeg ranga, putem međunarodnog konkursa, kako bi se uspostavila logična vizuelna i kontekstualna veza između poteza javnih prostora beogradske i novobeogradske strane, bez obzira na različite mogućnosti i kasnije nezavisne faze realizacije i posebne konkurse u dva dela budućeg centra", Transparentnost Srbija: *Medijski eksponirani slučajevi JPP*, TS, 2014, str 2, fn.1

³³⁹ Ibid.

delatnostima bilo moguće zaobići transparentan i konkurentan postupak javne nabavke ili koncesioni postupak u dodeljivanju komunalnih delatnosti privatnom sektoru.

Javno telo, u smislu aktuelnog zakona o JPP jeste bilo koji direktni ili indirektni korisnik budžetskih sredstava, na bilo kojem nivou vlasti (Vlada, resorno ministarstvo, pokrajinski sekretarijat, lokalna samouprava, javno preduzeće, opštinski organ, škola, kao i sva druga pravna lica koja kontroliše javno telo preko većinskog upravljanja ili učešća u kapitalu).

Javno telo pokreće **postupak sklapanja JPP** predlogom koji upućuje odgovarajućem organu javne vlasti (lokalnoj skupštini, pokrajinskoj ili republičkoj vladi).

Uz predlog za pokretanje postupka, javno telo dostavlja i sačinjen **koncept JPP**:

- **Studiju izvodljivosti** (predmet i ciljevi JPP, poslovni plan, analiza ekonomske efikasnosti, plan aktivnosti i finansiranja, sadržaj ugovora, odredbe zaštite životne sredine, način organizovanja projektnog tima i mišljenje Komisije za JPP o projektu);
- **Analizu vrednosti za novac**, prema metodologiji Komisije za JPP (komparator troškova ukupnog životnog veka projekta finansiranog iz budžeta i preko JPP, gde JPP model mora biti isplativiji da bi dobio pozitivnu ocenu Komisije).

Novi zakon o JPP proširio je mogućnost davanja koncesije na niže nivoe. Stari zakon o koncesijama iz 2003. godine dozvoljavao je da koncedent bude samo Vlada RS, dok novi zakon o JPP dopušta i pokrajinskoj vladi i lokalnim skupštinama da daju koncesije na prirodna bogatstva i dobra od opšteg interesa u njihovoj nadležnosti.

Ukoliko predlog JPP bude prihvaćen od strane nadležnog organa (vlada/skupština opštine), sledi izrada konkursne dokumentacije, raspis tendera i izbor partnera.

Međutim, i pored velikih očekivanja vlasti, stanje sa JPP nije ništa bolje nego pre donošenja posebnog zakona. Razlozi su višestruki: nedovoljna stručnost funkcionera u javnom sektoru, politička nestabilnost, loše pravosuđe, visok stepen korupcije u svim sektorima javne uprave, neuređen pravni sistem i nepovezani zakoni sa brojnim nejasnoćama.

11.3.1 Komisija za JPP i koncesije

Komisiju za JPP imenuje Vlada na period od 5 godina, sa mogućnošću reizbora. Komisija ima 9 članova, koje imenuju ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja (predsednika komisije), finansija (zamenika predsednika), dok ostale članove predlažu: premijer, ministarstvo infrastrukture, rudarstva, komunalnih delatnosti, zaštite životne sredine, Vlada Vojvodine i Grad Beograd (svako telo po jednog člana).

Uloga Komisije jeste implementacija JPP i koncesija. U tom smislu, Komisija u skladu sa zakonom³⁴⁰:

- Asistira u pripremi predloga JPP ili koncesija ;
- Pruža informacije i konsultacije po pitanjima vezanim za JPP ;
- Daje mišljenje o odobravanju procedure za projekte JPP ili koncesija ;

³⁴⁰ EPEC: *Serbia, PPP Units and Related Institutional Framework*, 2014, str. 7.

- Olakšava primenu međunarodnih iskustvava u JPP ;
- Razvija metodologiju JPP ;
- Saraduje sa drugim vladinim i nevladinim organizacijama ;
- Daje preporuke i unapređuje projekte po zahtevu javnih tela.

Uloga Komisije u procesu JPP je u fazi odobravanja projekta. Projekat JPP ili koncesija ne mogu biti realizovani bez pozitivnog mišljenja Komisije. Pozitivno mišljenje podrazumeva većinu glasova Komisije i glas predstavnika Komisije ispred Ministarstva finansija. Komisija podnosi godišnji izveštaj o radu Vladi RS, koja plaća nadoknadu za rad članovima Komisije. Do sada, Komisija nije koristila evropske predpristupne fondove za finansiranje rada.

U institucionalnom okviru za JPP, osim Komisije, ulogu ima još 5 javnih tela u Srbiji.

Ministarstvo finansija je uključeno u proces odobravanja JPP i finansijski nadzor potpisanih ugovora. Ministarstvo procenjuje budžetske implikacije i fiskalni rizik predloženih JPP. Mišljenje Ministarstva finansija je preduslov za odobravanje JPP ili koncesije koju predlaže javni partner.

Resorna ministarstva se javljaju kao javni partneri za projekte JPP na državnom nivou. AP Vojvodina i lokalne vlasti imaju autonomiju u odabiru JPP aranžmana za lokalne javne servise poput javnog transporta, vodosnabdevanja, lokalnih puteva, odlaganja otpada, javne rasvete, razvoja ekonomije, kulture i obrazovanja.

U fazi nabavke JPP, zaštitu prava ugovornim stranama obezbeđuje Republička komisija za zaštitu prava u procedurama javnih nabavki. Ima 7 članova koje bira Skupština na 5 godina.

Državna revizorska komisija kontroliše budžetsku potrošnju državnog, pokrajinskog i lokalnih budžeta, kao i budžeta javnih preduzeća. Osnovana je 2005. i izveštaje podnosi Skupštini. Reviziji podležu sve aktivnosti javnog sektora, uključujući i JPP aranžmane.

11.3.2 Zakon o JPP i koncesijama

Zakon o JPP i koncesijama važi od decembra 2011. godine i zamenio je stari Zakon o koncesijama iz 2003.³⁴¹ Ima 78 članova u 11 poglavlja: osnovne odredbe, JPP, postupak i način dodele javnih ugovora, javni ugovori, prestanak JPP i posledice prestanka, zaštita prava, rešavanje sporova, nadzor, Komisija za JPP, prava i obaveze u postupku realizacije javnih ugovora i prelazne i završne odredbe.

1. Šta zakon uređuje?

Zakon o JPP i koncesijama uređuje:

- uslove i način izrade, predlaganja i odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva;
- određuje nadležne/ovlašćene subjekte za predlaganje i realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva;

³⁴¹ Zakon o koncesijama, Službeni glasnik RS 55/03

- prava i obaveze javnih i privatnih partnera;
- oblik i sadržinu ugovora o javno-privatnom partnerstvu sa ili bez elemenata koncesije i pravna zaštita u postupcima dodele javnih ugovora;
- uslove i način davanja koncesije, predmet koncesije, ovlašćene/nadležne subjekte za postupak davanja koncesije,
- prestanak koncesije;
- zaštitu prava učesnika u postupcima dodele javnih ugovora;
- osnivanje, položaj i nadležnost Komisije za javno-privatno partnerstvo;
- druga pitanja od značaja za javno-privatno partnerstvo, sa ili bez elemenata koncesije, odnosno za koncesiju.³⁴²

Kao što vidimo u prvom članu Zakona, Srbija je donela zakon o JPP po ugledu na razvijene evropske zemlje i u skladu sa evropskim zakonodavstvom (poglavlje 6.), posebno u smislu zaštite prava učesnika u postupcima dodele javnih ugovora, čemu se u EU daje posebna pažnja.

2. Problem sa izuzećima od zakona

Međutim, nakon dobrih namera iz člana 1, već u članu 3, koji reguliše izuzeća od primene zakona, pravi se prostor za buduće probleme u postupku usaglašavanja sa zakonodavstvom EU. Prvi stav člana 3. je opravdan, jer izuzima od zakona JPP koja bi zahtevala na uvid dostavljanje informacija čije bi otkrivanje ugrozilo bezbednost RS.

Problematična su preostala dva stava: u drugom se od zakona izuzima JPP zasnovano na međunarodnim ugovorima koje je Srbija zaključila sa jednom ili više država zbog realizacije ili korišćenja raznih projekata, a u trećem se iz zakona izuzimaju JPP u eksploataciji javne telekomunikacione mreže, tj. pružanja telekomunikacionih usluga.³⁴³

Nameće se logičan zaključak da su ova dva stava ciljano implementirana u zakon kako bi se sačuvali interesi u poslovima Južnog toka i privatizacije Telekom. U prvom slučaju problemi su se već pojavili, jer je EK jasno stavila do znanja i Srbiji, ali i Bugarskoj kao punopravnoj članici, da poslovi oko Južnog toka nisu u skladu sa načelima dodele javnih ugovora EU o transparentnosti, te da će EU takve projekte zabraniti dokle god se ugovori ne usklade sa evropskim zakonodavstvom. Telekom još nije aktuelan, ali će Srbija i tu imati isti problem, jer će morati da uskladi član 3. Zakona o JPP, koji nije u skladu sa zakonodavstvom EU, već je otvoren prostor za zloupotrebe, direktne pogodbe bez tendera i korupciju na najvišem nivou.

3. Načela zakona

Načela JPP i koncesija u poslovima zaključivanja javnih ugovora su sledeća:

- zaštita javnog interesa;
- efikasnost, transparentnost, jednak i pravičan tretman;
- slobodna tržišna utakmica, proporcionalnost, autonomna volja i ravnopravnost ugovorenih strana i
- zaštita životne sredine.

Načela JPP i koncesija u poslovima davanja koncesija su, pored prethodnih i:

- sloboda kretanja robe;
- sloboda pružanja usluga;

³⁴² Zakon o JPP i koncesijama, Službeni glasnik RS, br. 88/2011, čl. 1

³⁴³ Zakon o JPP i koncesijama, Službeni glasnik RS, br. 88/2011, čl. 3

- zabrana diskriminacije;
- načelo uzajamnog priznavanja.³⁴⁴

Sva načela su po ugledu na evropsko zakonodavstvo, o čemu je detaljnije bilo reči u 6. poglavlju. Većina je razumljiva po samom nazivu, a čl. 6. objašnjava detaljnije svako načelo.

4. Problem sa načelom proporcionalnosti

Čitaocu možda može biti nejasno načelo proporcionalnosti, čak i kada se pročita objašnjenje: *načelo proporcionalnosti podrazumeva da svaka mera preduzeta od strane državnog organa, odnosno drugog lica, mora biti minimalno potrebna i u srazmeri sa javnim interesom koji se takvom merom nastoji zaštititi*³⁴⁵.

Načelo proporcionalnosti je jedno od 5 osnovnih principa zakonodavstva EU.³⁴⁶ Član 5. Ugovora o EU kaže da svaka akcija koju preduzima EU ne može ići dalje nego što je neophodno da bi se postigli ciljevi Ugovora.³⁴⁷ Princip proporcionalnosti tako ima konstitucionalan i Pareto-optimalan karakter: on je ograničavajući za institucije EU u smislu da njihove akcije treba da budu maksimalne u cilju obezbeđivanja ciljeva Ugovora o EU i istovremeno minimalne u ograničavanju ostalih principa EU koji se odnose na pojedince. S obzirom na to da je vlastima ostavljeno da same određuju meru proporcionalnosti, što se često završava merama u korist vlasti, a protiv pojedinca, ECJ je krajnja instanca koja odlučuje da li je princip prekršen na osnovu četiri kriterijuma u testu ocene ispunjavanja kriterijuma proporcionalnosti: da li postoji legitiman cilj koji se meri; da li je mera prikladna za postizanje cilja sa dokazima o efektima mere; da li je mera neophodna za postizanje cilja u smislu da ne postoji lakši način i da li je mera razumna s obzirom na suprotstavljene interese različitih učesnika.³⁴⁸

U slučaju Srbije, kada se uzme u obzir čl. 3 Zakona koji smo već prokomentarisali, mogu se očekivati problemi u vezi sa poštovanjem načela proporcionalnosti, koji je već prekršen u pomenutom čl. 3, dakle u samom Zakonu.

Pomenuta načela su osnov za tumačenje odredbi Zakona.

5. Pojam JPP i na šta se odnose elementi JPP

Zakon definiše JPP kao *dugoročnu saradnju između javnog i privatnog partnera radi obezbeđivanja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanja usluga od javnog značaja, koje može biti ugovorno ili institucionalno*.³⁴⁹

Nakon definicije JPP koja je u skladu sa definicijama koje preovlađuju u aktuelnoj teoriji, zakonodavac pojašnjava na šta se odnose bitni elementi JPP. Ovaj član (7)

³⁴⁴ Ibid. čl. 5

³⁴⁵ Zakon o JPP i koncesijama, Službeni glasnik RS, br. 88/2011, čl. 6

³⁴⁶ Osnovni principi EU zakonodavstva su: zaštita osnovnih ljudskih prava, proporcionalnost, pravna sigurnost, jednakost pred zakonom i subsidiarnost. Principi su zajednički zakonodavstvima svake članice EU.

³⁴⁷ Alina Kaczorowsky: *European Union law*, Taylor & Francis, 2008, str. 102

³⁴⁸ P. Craig & Grainne de Burca: *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2011, str. 526

³⁴⁹ Zakon o JPP i koncesijama, Službeni glasnik RS, br. 88/2011, čl. 7

donosi više nedoumica. Zakonodavac daje listu od 7 stavova na koje se odnose *bitni elementi JPP*, a da prethodno nije dao do znanja šta su bitni elementi JPP. U samoj listi su sporni 1. i 7. stav. U prvom se kaže da se bitni elementi JPP odnose na *predmet JPP, koji ne može biti isključivo komercijalno korišćenje dobra u opštoj upotrebi ili drugog dobra*, dok 7. stav kaže da se bitni elementi JPP odnose na *mogućnost javnog partnera da privatnom partneru dozvoli da obavlja komercijalnu delatnost u okviru realizacije projekta JPP, samo u slučaju da na drugi način nije moguće obezbediti potreban nivo isplativosti realizacije projekta javno-privatnog partnerstva i povraćaj uložених sredstava*.³⁵⁰ Dakle, prvi stav zabranjuje, dok sedmi stav dozvoljava komercijalnu delatnost. Nejasno je šta zakonodavac misli pod *komercijalnim korišćenjem dobra u opštoj upotrebi* (stav 1) i *komercijalnoj delatnosti u okviru realizacije projekta JPP* (stav 7) i kako je moguće na drugi način obezbediti isplativosti projekta JPP i povraćaj investicije nego komercijalnom upotrebom predmeta JPP?

Ostali stavovi na koje se odnose bitni elementi JPP su jasni: oblik JPP (ugovorno JPP, institucionalno JPP ili koncesija); DBFMO šema obaveza privatnog partnera prema javnom (projektovanje, izgradnja, finansiranje, održavanje, upravljanje); prenos stvarnih prava, dodeljivanje koncesije ili plaćanje naknade za preuzete obaveze od strane javnog partnera privatnom partneru i podela rizika.

6. Oblici JPP

Zakon definiše tri oblika JPP: ugovorno, institucionalno i koncesiju.

Ugovorno JPP definiše prava i obaveze u realizaciji projekta JPP putem javnog ugovora, čiji sadržaj propisuje Zakon o JPP u članu 46.

Institucionalno JPP se definiše kao *odnos javnog i privatnog partnera kao članova zajedničkog privrednog društva koje je nosilac realizacije projekta JPP, pri čemu se taj odnos može zasnivati na osnivačkim ulozima u novoosnovanom privrednom društvu ili na sticanju vlasničkog udela, odnosno dokapitalizaciji postojećeg privrednog društva*.³⁵¹

Članovi DPN uređuju osnivačka i upravljačka prava u skladu sa Zakonom o privrednim društvima.³⁵² Javno telo bira partnera za DPN po propisima Zakona o JPP, a nakon tendera potpisuje se ugovor o osnivanju DPN u svrhu realizacije projekta JPP.

Koncesija je definisana kao *ugovorno JPP sa elementima koncesije u kome je javnim ugovorom uređeno komercijalno korišćenje prirodnog bogatstva, odnosno dobra u opštoj upotrebi koja su u javnoj svojini ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa, koje nadležno javno telo ustupa domaćem ili stranom licu, na određeno vreme, pod posebno propisanim uslovima, uz plaćanje koncesione naknade od strane privatnog, odnosno javnog partnera, pri čemu privatni partner snosi rizik vezan za komercijalno korišćenje predmeta koncesije*.

Koncesija za javne radove, u smislu ovog zakona je ugovorni odnos istovetan ugovoru o javnoj nabavci kojim se vrši nabavka radova u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke, osim činjenice da se naknada za javne radove sastoji ili od samog prava na komercijalno korišćenje izvedenih radova ili od tog prava zajedno sa plaćanjem.

³⁵⁰ Ibid. čl. 7

³⁵¹ Zakon o JPP i koncesijama, Službeni glasnik RS, br. 88/2011, čl. 9

³⁵² Zakon o privrednim društvima, Sl. glasnik RS, br. 36/2011, 99/2011 i 83/2014 - dr. zakon

*Koncesija za usluge, u smislu ovog zakona je ugovorni odnos istovetan ugovoru o javnoj nabavci usluga u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke, ako se naknada za pružene usluge sastoji ili od samog prava na komercijalno korišćenje, odnosno pružanje usluga ili od tog prava zajedno sa plaćanjem.*³⁵³

Definicija i podela koncesija je u saglasnosti sa evropskim zakonodavstvom.

7. Predmet koncesije, učesnici, DPN i podugovaranje

Član 11. daje širok spektar predmeta koncesije, kojim praktično nije propisano nikakvo ograničenje i dozvoljeno je obavljanje koncesione delatnosti u cilju eksploatacije skoro svih rudnih i prirodnih nacionalnih bogatstava. Davalac koncesije (koncedent) može biti Vlada, Vlada AP, Skupština lokalne samouprave i javno preduzeće (čl. 13). Koncesionar može biti svako domaće ili strano fizičko ili pravno lice, dok grupe privrednih subjekata nisu u obavezi da na tenderu imaju posebne pravne forme pre dodele javnog ugovora, već nakon završetka nadmetanja (čl. 14).

DPN (Društvo za posebne namene) osniva se namenski radi realizacije javnog ugovora i sprovođenja projekta JPP i u skladu sa Zakonom o privrednim društvima (čl. 15). U postupku dodele javnih ugovora dozvoljeno je formiranje konzorcijuma, a čl. 16 određuje koje uslove u formiranju konzorcijuma mora da ispune potencijalni koncesionari, kao i da ti uslovi moraju biti deo javnog poziva ili tenderske dokumentacije.

Podugovaranje je dozvoljeno uz saglasnost javnog partnera, s tim da je ponuđač neograničeno solidarno odgovoran za izvršenje ugovornih obaveza. Javni partner može (ali i ne mora) da zahteva od ponuđača da u ponudi navede tačan procenat vrednosti ugovora za koji namerava da angažuje podizvođače (čl. 17).

8. Rokevi i privatna inicijativa za pokretanje JPP

Rok na koji se zaključuje javni ugovor je od 5-50 godina uz mogućnost reugovaranja nakon isteka roka u skladu sa postupkom dodeljivanja javnog ugovora koji propisuje Zakon o JPP. Rok se može produžiti samo ako privatni partner bez svoje krivice ne može dalje da sprovodi ugovorne obaveze (čl. 18).

U skladu sa dobrom zakonodavnom praksom o JPP, čl. 19 predviđa mogućnost privatne inicijative za sklapanje JPP koje privatni partner može podneti javnom partneru kao predlog. Javno telo ima rok od 90 dana da utvrdi da li smatra da je predlog projekta JPP u javnom interesu i izvesti predlagača. Ako se pokrene postupak dodele javnog ugovora na predlog privatnog partnera, javno telo u javnom pozivu mora da navede da je projekat pokrenut na inicijativu privatnog predlagača. Inicijator ne sme imati konkurentnu prednost nad drugim ponuđačima, a ako je ima i ona se ne može neutralisati i pored dostavljanja svih informacija drugim zainteresovanim ponuđačima od strane javnog tela, inicijator nema pravo da učestvuje u dodeli javnog ugovora. Član 19 može u praksi biti sporan, jer ostavlja mogućnost kočenja konkursa i od strane javnog tela i konkurencije u odnosu na inicijatora. Neprecizan je i stav 2 istog člana, koji kaže da će trošak izrade projektne dokumentacije nadoknaditi *javno telo, odnosno*

³⁵³ Zakon o JPP i koncesijama, Službeni glasnik RS, br. 88/2011, čl. 10

9. Postupak i način dodele javnih ugovora

Postupak dodele javnog ugovora za JPP započinje objavljivanjem javnog poziva o trošku tela koje sprovodi postupak na srpskom i engleskom jeziku u Službenom glasniku RS, sredstvu javnog informisanja koje se distribuira u celoj Srbiji, internet stranici javnog tela koje pokreće postupak i na web portalu javnih nabavki. Ako je projekat u vrednosti preko 5 miliona evra, obavezna je i objava na internet stranici Tenders Electronic Daily - web verziji Službenog lista EU - OJEU (čl. 22).

Najkraći rok za prijem ponuda u otvorenom postupku je 52 dana, a 37 dana u restriktivnom, pregovaračkom postupku i konkurentnom dijalogu (čl. 23). Svaka strana mora da čuva poverljivost podataka iz ponuda. Donje granične vrednosti iznad kojih se primenjuje postupak dodele javnih ugovora propisuje Zakon o javnim nabavkama.³⁵⁵

Otvoreni postupak je postupak u kojem sva zainteresovana lica mogu podneti ponudu.³⁵⁶

Restriktivni postupak ima dve faze. U prvoj fazi naručilac poziva sva zainteresovana lica da podnesu prijavu. Oni koji među prijavljenim ponuđačima ispune prethodno utvrđene uslove za kvalifikaciju, prelaze u drugu fazu, u kojoj naručilac poziva kvalifikovane ponuđače da podnesu ponude. Druga faza se pokreće ako postoje najmanje tri kvalifikovana ponuđača i u roku ne dužem od 6 meseci nakon završetka prve faze (odluke o priznavanju kvalifikacije).³⁵⁷

Pregovarački postupak može biti sa ili bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda. Naručilac sprovodi pregovarački postupak sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda ako nije dobio prihvatljive ponude u prethodnom postupku javne nabavke (otvorenom, restriktivnom, kvalifikacionom ili konkurentnom dijalogu). Uslovi dodele ugovora iz prethodnih postupaka ne smeju se menjati. Ako se pozivaju isti ponuđači iz prethodnih postupaka, ne treba da se objavljuje obaveštenje za podnošenje ponuda. Ponudena cena ne može biti viša od ponuđene cene u prethodnim postupcima. Poziv za podnošenje ponuda sadrži uslove, specifikacije i kriterijume usluge koja se nabavlja, a konkursna dokumentacija treba da sadrži i elemente ugovora o kojima će se pregovarati i način pregovaranja. Uputstvo o oblicima i načinu pregovaranja izdaje Uprava za javne nabavke. Naručilac je dužan da vodi zapisnik o pregovaračkom postupku.

Pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda naručilac može pokrenuti u nizu slučajeva koje definiše Zakon o javnim nabavkama u članu 36. Da bi se sprečile zloupotrebe, naručilac je dužan da zahteva od Uprave za javne nabavke mišljenje o osnovanosti pregovaračkog postupka.³⁵⁸

³⁵⁴ Zakon o JPP i koncesijama, Službeni glasnik RS, br. 88/2011, čl. 19, stav 2

³⁵⁵ Zakon o javnim nabavkama, Sl. glasnik RS, br.124/2012

³⁵⁶ Ibid. čl.32

³⁵⁷ Ibid. čl.33

³⁵⁸ Ibid. čl.36

Konkurentni dijalog se sprovodi kod složenih predmeta javne nabavke, gde se ugovor o javnoj nabavci ne može zaključiti primenom otvorenog ili restriktivnog postupka. Predmet javne nabavke je složen ako naručilac ne može da odredi tehničke specifikacije ili pravnu i ekonomsku strukturu predmeta javne nabavke. Naručilac poziva sva zainteresovana lica da podnesu prijave i vrši kvalifikaciju na osnovu prethodno utvrđenih kriterijuma, kao i u restriktivnom postupku. Sa kvalifikovanim ponuđačima se vodi dijalog u cilju pronalaženja rešenja za potrebe naručioca. Naručilac vodi dijalog sa svakim ponuđačem isključivo o predlogu rešenja pojedinačnog ponuđača, bez otkrivanja drugih rešenja i odavanja poslovnih tajni. Ako ima više ponuđača, naručilac može predvideti u pozivu i konkursnoj dokumentaciji više faza dijaloga, kako bi smanjio broj rešenja o kojima će se voditi dijalog. Broj kandidata u fazi dijaloga ne može biti manji od tri (osim ako se ne prijave samo dva). Svaki kandidat koji je isključen iz dijaloga mora da dobije od naručioca pismeno obrazloženje. Nakon pronalaska rešenja, naručilac poziva preostale kandidate da dostave konačne ponude na osnovu usvojenog rešenja tokom dijaloga. Odluka u konkurentnom dijalogu donosi se po principu ekonomski najpovoljnije ponude. Kao i u pregovaračkom postupku, pre pokretanja postupka konkurentnog dijaloga, naručilac mora dobiti saglasnost Uprave za javne nabavke.³⁵⁹

10. Postupak nabavke projekta JPP bez elemenata koncesije

Saglasnost na predlog javnog tela o projektu JPP daje skupština lokalne samouprave, Vlada AP ili RS, u zavisnosti ako je javni partner jedan od ta tri nivoa vlasti, ili drugo javno telo tog organa vlasti (čl. 26).

Sadržaj predloga projekta JPP reguliše čl. 27. Potencijalni predlog mora sadržati sledeće informacije:

1. Predmet, mesto i ciljeve JPP;
2. Poslovni plan, uslove JPP, VfM analizu, finansijsku konstrukciju i podelu rizika;
3. Analiza ekonomske efikasnosti predloga JPP;
4. Vrste i iznose obezbeđenja oba partnera;
5. Opis usluge koju isporučuje privatni partner: kvalitet, specifikacija rezultata usluge, cene i sl;
6. Informacije o tenderskom postupku, kriterijumima i postupku izbora i sadržaj javnog ugovora;
7. Uslovi zaštite na radu i zaštite životne sredine od strane privatnog partnera;
8. Dinamika razvoja projekta od potpisivanja ugovora do isporučivanja usluge;
9. Podaci o projektnom timu javnog partnera sa spoljnim savetnicima.

Poslednji stav čl. 27 je problematičan, jer je suprotan praksi razvijenih zemalja u principu ćutanja administracije. Naime, ako se u roku od 90 dana ne dobije odgovor od nadležnog organa javne uprave za predlog projekta JPP, smatra se da predlog nije odobren. To znači da niko ne mora ni da pogleda predlog, ili da ga odbije bez obrazloženja i valjane argumentacije. To svakako obeshrabruje i javnu, a pogotovo privatnu inicijativu u JPP i otvara prostor korupciji. U praksi razvijenih zemalja je potpuno suprotan princip - da se svaki zahtev javnoj upravi automatski rešava u korist stranke ako ona u zakonskom roku ne dobije odgovor.

³⁵⁹ Zakon o javnim nabavkama, Sl. glasnik RS, br.124/2012, čl.37

Nakon odobravanja predloga projekta javno telo počinje postupak javne nabavke u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama (čl. 28).

11. Postupak nabavke projekta JPP sa elemenatima koncesije

11.1 Predlog koncesionog akta, stručni tim javnog tela, studija opravdanosti

Isto kao u slučaju predloga projekta JPP, javno telo može uputiti Vladi RS, AP ili lokalnoj skupštini na usvajanje predlog koncesionog akta ako projekat JPP ima elemente koncesije. Predlog se dodatno upućuje i Komisiji za JPP na ocenu opravdanosti. Pre sačinjavanja koncesionog akta, javno telo mora imenovati stručni tim za izradu konkursne dokumentacije (čl. 29).

Stručni tim javnog tela vrši procenu vrednosti i izrađuje studiju opravdanosti koncesije, priprema konkursnu dokumentaciju, pravila ocene ponuđača i kriterijume za izbor ponude, pregleda ponude, bira najpovoljniju i vodi zapisnik o radu (čl. 30).

Studija opravdanosti davanja koncesije sadrži procenu javnog interesa, uticaja na okolinu, uslove rada i finansijske efekte na budžet javnog partnera (čl. 31).

Predlog koncesionog akta mora da sadrži:

1. Predmet koncesije;
2. Razloge za davanje koncesije;
3. Eventualno oduzimanje poverenih poslova i prava korišćenja imovine povezana sa tim;
4. Uticaj koncesije na životnu okolinu i infrastrukturu;
5. Minimum kriterijuma (tehnički, finansijski, reference) koje mora da ispunjava potencijalni koncesionar da bi učestvovao na tenderu;
6. Rok koncesije sa obrazloženjem trajanja;
7. Finansijski i drugi podaci (potrebna sredstva, dinamika ulaganja, načini plaćanja, garancije izvršenja koncesionih obaveza, prava i obaveze prema korisnicima koncesione usluge, rešavanje prigovora korisnika, nadzor, cene i uslovi korišćenja dobra koje je predmet koncesije);
8. Visina naknade koju plaćaju koncedent i koncesionar;
9. Broj i kvalifikacije radne snage u izvršenju koncesije.

Ako se predlog koncesionog akta usvoji, predlagač pristupa javnoj nabavci (čl. 29).

11.2 Konkursna dokumentacija za davanje koncesije

Konkursna dokumentacija mora da sadrži: oblik, sadržaj i rok ponude, tehničke specifikacije predmeta koncesije, nacrt ugovora, spisak potrebnih dokaza o kvalifikovanosti ponuđača za učešće na tenderu, zahtev za dostavu liste povezanih društava, rok za donošenje odluke o izboru ponuđača i ostale zahteve koje ponuđači moraju da ispune kako bi učestvovali na tenderu.

Konkursna dokumentacija mora sadržati i definisanu cenu koju plaćaju krajnji korisnici usluge koncesije koncesionaru, ako koncedent ili drugo javno telo ima posebno pravo da je odredi, ili da saglasnost koncesionaru na njegov predlog cene.

Konkursna dokumentacija mora biti izrađena na način da omogućava da se porede različite ponude.

Javni partner mora u konkursnoj dokumentaciji navesti tela kod kojih ponuđači mogu dobiti sve informacije o obavezama po pitanju poreza, doprinosa, zaštite okoline, energetske efikasnosti i zaštite na radu na području obavljanja koncesione delatnosti. Koncedent je dužan da unapred odredi novčanu naknadu za otkup konkursne dokumentacije na osnovu koje potencijalni koncesionari mogu da izrade ponude. Podaci o licima koja su otkupila konkursnu dokumentaciju su tajni (čl. 34).

11.3 Javni poziv za davanje koncesije

Postupak davanja koncesije počinje danom objavljivanja poziva u Službenom glasniku RS, a završava se donošenjem odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača, ili poništavanjem postupka davanja koncesije (čl. 33).

Član 35 reguliše šta javni poziv za davanje koncesije mora da sadrži:

1. Kontakt podatke koncedenta;
2. Predmet, mesto i rok koncesione delatnosti;
3. Rok, adresu i jezik za predaju ponuda;
4. Lične, stručne, tehničke i finansijske uslove za ponuđače i potrebne isprave kojima se dokazuju uslovi;
5. Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude;
6. Datum obaveštavanja o izboru najpovoljnijeg ponuđača;
7. Naziv i adresa tela za rešavanje žalbi, sa rokom podnošenja žalbe;
8. Vrsta postupka javne nabavke koncesije.

Član 38 obavezuje koncedenta da u javnom pozivu, osim navedenih zahteva, navede i obavezu dostavljanja bankarske garancije za ozbiljnost ponude, čiju visinu određuje stručni tim javnog tela, a koja ne može biti viša od 5% vrednosti koncesije i koja se vraća u roku od 10 dana nakon okončanja nadmetanja.

11.4 Regulacija izbora najpovoljnije ponude

Rok za dostavljanje ponuda je najmanje 60 dana od dana objavljivanja javnog poziva (čl. 37). U toku roka za dostavljanje ponuda, ponuđači mogu menjati i dopunjavati svoje ponude (čl. 36). Isti je i rok za donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude, ali je on maksimalno 60 dana. U slučaju nepoštovanja rokova od strane koncedenta, ponuđači mogu pokrenuti postupak za zaštitu prava u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama (čl. 41).

Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude mogu biti po osnovu najviše ponuđene koncesione naknade ili ekonomski najpovoljnije ponude (tada se uzima u obzir, pored visine naknade, kvalitet, tehnička rešenja, cena, estetske, ekološke i funkcionalne osobine, operativni troškovi, ekonomičnost, servisiranje nakon isteka koncesije, tehnička podrška, datum i rokovi završetka radova isporuke usluge). Ako se ponuđač bira po kriterijumu ekonomski najpovoljnije ponude, koncedent u javnom pozivu navodi sve kriterijume koji se ocenjuju, kao i metodologiju ocene, koja može biti niz maksimalnih vrednosti ili gradacijski poredani kriterijumi (čl. 39).

Davalac koncesije dužan je da nakon zatvaranja tendera odluku o najpovoljnijem ponuđaču dostavi svakom ponuđaču sa kopijom zapisnika o otvaranju i oceni ponuda. Ugovor o koncesiji se potpisuje nakon isteka roka žalbe od 15 dana. Ako se neki

ponuđač žali na odluku, ugovor se potpisuje tek nakon negativnog rešavanja žalbe (čl. 40).

Odluka o izboru najpovoljnije ponude mora da sadrži: naziv koncedenta sa brojem i datumom odluke, naziv ponuđača, predmet koncesije, prirodu, obim, mesto i rok koncesione delatnosti, uslove koje koncesionar mora da ispuni tokom trajanja koncesije, iznos koncesione naknade, rok za potpisivanje ugovora (sa rokom i za druge ponuđače u slučaju odustajanja koncesionara), obrazloženje izbora koncesionara, pouku o pravnom leku i potpis i pečat davaoca koncesije (čl. 42).

Koncesiona naknada koju plaća koncesionar ili koncedent može biti fiksna ili varijabilna i promenjiva je tokom ugovora o koncesiji. Promenljivost mora biti naznačena u konkursnoj dokumentaciji (čl. 43).

Koncedent može poništiti postupak davanja koncesije nakon isteka roka za dostavljanje ponuda ako nema ponuda ili je pristigla samo jedna ponuda, ili je ostala samo jedna ponuda nakon isključenja neprihvatljivih ponuda; ako se na osnovu kriterijuma za izbor ne može izvršiti izbor najpovoljnije ponude, ili ako su nastupile okolnosti koje bi, da su bile poznate pre pokretanja postupka davanja koncesije, dovele do neobjavljivanja poziva ili do sadržinski bitno drugačijeg poziva. Odluku o poništenju postupka davanja koncesije koncedent je dužan da pošalje svim ponuđačima, a novi postupak može da pokrene nakon isteka roka za žalbe, a ako ih ima, nakon završetka postupka po žalbi, tj. njenog odbacivanja ili odbijanja (čl. 44).

12. Javni ugovori

12.1 Sadržaj, saglasnost i potpisivanje javnog ugovora

Javni ugovor sadrži uslove i odredbe koje određuje javno telo, a koje su bitne za izvršenje projekta. Javni partner u ugovoru uređuje sledeća pitanja:

1. Vrstu i obim radova ili usluga i uslove za njihovo obezbeđenje, a sve mora biti navedeno i u javnom pozivu;
2. Podela rizika;
3. Minimalni kvalitet radova ili usluga i penale za neispunjenje koji ne smeju uticati na visinu naknade privatnom partneru;
4. Isključiva prava privatnog partnera;
5. Pomoć koju javni partner može pružiti za dobijanje raznih dozvola i odobrenja;
6. Odredbe o DPN: pravna forma, osnivanje, minimalni kapital i ljudski resursi, struktura akcionara, organizaciona struktura, smeštaj i poslovne aktivnosti DPN;
7. Vlasništvo nad sredstvima projekta;
8. Visina i način proračuna koncesione naknade;
9. Dinamika isplate naknade;
10. Mehanizam povećanja ili smanjenja naknade u zavisnosti od kvaliteta usluge;
11. Postupak inspekcije i odobrenja projekta;
12. Postupak izmene projekta, planova izgradnje, produženja rokova i povećanja naknade;
13. Obaveze privatnog partnera da izmeni objekat ili uslugu u slučaju promene tražnje i posledice izmena na naknadu;
14. Dozvoljene izmene javnog ugovora nakon potpisivanja, lica ovlašćena za izmene i mehanizam usaglašavanja promena;
15. Prava podugovaranja;

16. Garancije javnog i privatnog partnera;
17. Osiguranje koje obezbeđuje privatni partner;
18. Pravni lekovi ako neka strana ne ispunjava obaveze;
19. Odredbe o višoj sili;
20. Rok trajanja javnog ugovora i prava i obaveze ugovornih strana nakon isteka ugovora, stanje imovine koja se predaje javnom partneru, produženje ugovornog roka i uticaj na finansiranje projekta;
21. Mogućnosti kompenzacije i prebijanja potraživanja;
22. Posledice štetne promene propisa;
23. Razlozi i posledice raskida ugovora sa minimalnim iznosima isplate druge strane i ugovorne kazne;
24. Ograničenja odgovornosti ugovornih strana;
25. Svi sporedni i povezani ugovori i njihovi efekti na javni ugovor (posebno odredbe prava uplitanja);
26. Mehanizam rešavanja sporova,
27. Okolnosti preuzimanja vođenja projekta od strane javnog partnera ili trećeg lica ako privatni partner ne vrši uslugu na ugovoreni način;
28. Oporezivanje i fiskalna pitanja.

Potrebno je pribaviti saglasnost Vlade RS ako javni ugovor ima odredbe koje dovode do odgovornosti RS ili direktno utiču na budžet RS, u protivnom su takve odredbe ništave (čl. 46).

Da bi javni ugovor bio zakonit, javno telo mora da pribavi saglasnost nadležnog državnog organa (iz čl. 26 i 29), koju je državni organ dužan da izda u roku od 30 dana (čl. 47).

Pre potpisivanja javnog ugovora, javni partner mora da pribavi garancije od privatnog partnera za plaćanja koncesione ili druge naknade ili štete nastale zbog kršenja ugovora. Garancije mogu biti u formi založne izjave, bankarske garancije, ličnog jemstva, menice itd. (čl. 48)

12.2 Finansiranje javnih ugovora

Privatni partner finansira projektat JPP direktnim ulaganjem (vlasnički kapital) ili zaduživanjem (strukturiranim ili projektnim finansiranjem). Sredstva može obezbediti od strane međunarodnih finansijskih institucija, banaka ili trećih lica. Privatni partner može da dodeli, založi ili da hipoteku na bilo koje svoje pravo, obavezu ili imovinu iz javnog ugovora, u cilju obezbeđenja plaćanja potraživanja finansijera, ali uz prethodnu saglasnost javnog partnera.

Javni partner može da se saglasi da finansijeri mogu privremeno da vrše sva prava iz javnog ugovora umesto privatnog partnera; da privatni partner ne može prihvatiti otkaz ugovora na zahtev javnog partnera bez saglasnosti finansijera; da će javni partner u slučaju kršenja ugovora pismeno obavestiti finansijere i dati rok privatnom partneru za ispravke; da finansijeri imaju pravo uplitanja, odnosno zauzimanja ugovorne pozicije umesto privatnog partnera (čl. 49).

Ugovor se može izmeniti na zahtev javnog, privatnog partnera ili finansijera. Ne može se menjati predmet, rok i koncesiona naknada. Koncesionaru je dozvoljeno dodeliti dodatne radove bez sprovođenja novog postupka nabavke u slučaju nepredviđenih okolnosti koje su izazvale neophodnost izvođenja dodatnih radova. U tom slučaju,

izmene moraju biti u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Ako se nakon potpisivanja javnog ugovora izmene propisi na način koji pogoršava položaj javnog ili privatnog partnera, ugovor se može menjati bez ograničenja u obimu neophodnom da se partneri dovedu u položaj pre potpisivanja ugovora (čl. 52).

13. Prestanak JPP i posledice prestanka

JPP može prestati jednostranim, sporazumnim, ili raskidom javnog ugovora zbog javnog interesa, sudskom odlukom o ništavosti ugovora ili ispunjenjem zakonskih uslova, tj. istekom roka ili smrću, stečajem ili likvidacijom privatnog partnera (čl. 53).

Javni partner može jednostrano raskinuti javni ugovor ako:

1. Privatni partner dva puta zaredom ne plati koncesionu naknadu ili neuredno plaća;
2. Privatni partner ne obavlja radove ili ne pruža usluge na ugovoreni način;
3. Ako se ne poštuju mere zaštite javnog dobra, prirode i kulturnih dobara;
4. Ako se utvrde neistiniti podaci o kvalifikovanosti prilikom izbora najpovoljnije ponude;
5. Ako privatni partner svojom krivicom ne počne izvršavanje ugovora u roku;
6. Ako se obavljaju radnje u suprotnosti sa ugovorom ili se propuštaju ugovorene radnje;
7. Ako se prenesu prava na treće lice bez saglasnosti javnog partnera;

Kriterijumi procene uslova za raskid utvrđuju se javnim ugovorom. Pre raskida se pismeno upozorava privatni partner i daje se razuman rok za otklanjanje propusta. U skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima, javni partner ima pravo na odštetu.

Privatni partner može jednostrano raskinuti javni ugovor ako:

1. Javni partner vrši naknadnu ekspropriaciju, zaplenu ili oduzima imovinu ili udele privatnog partnera;
2. Ako javni partner ne plaća obaveze prema privatnom partneru;
3. Ako javni partner krši odredbe ugovora koje onemogućavaju privatnog partnera u izvršavanju svojih obaveza (čl. 55).

DPN prestaje istekom roka na koji je osnovano, a objekti, uređaji, postrojenja i druga sredstva iz okvira predmeta JPP predaju se javnom partneru u operativnom stanju (čl. 57).

Koncesija može prestati otkupom koncesije koji se predviđaju javnim ugovorom. Otkup koncesije se može vršiti i eksproprijacijom, ali se koncesionaru mora isplatiti puna naknada. Koncedent može oduzeti koncesiju koncesionaru ako ovaj ne obavlja delatnost duže od godinu dana, krši ugovor, iz razloga javne bezbednosti ili zaštite sredine i zdravlja ljudi (čl.56).

Pravnu zaštitu u postupcima dodele javnih ugovora pruža Republička komisija kojoj se upućuje zahtev. O naknadi štete u slučaju nezakonitih odluka javnog tela u postupku dodele javnog ugovora rešavaju nadležni sudovi (čl. 59).

Sporovi po osnovu javnog ugovora mogu se rešavati i arbitražom, a ako je konzorcijum privatnog partnera sačinjen od inostrane firme, može se pokrenuti i međunarodna arbitraža (čl. 60).

14. Nadzor nad realizacijom javnog ugovora

Nadzor realizacije javnih ugovora o JPP regulisan je uredbom Vlade RS.³⁶⁰ Član 3. Uredbe propisuje da nadzor javnih ugovora vrši ministarstvo finansija RS, pokrajinski Sekretarijat za finansije ili odeljenja za finansije lokalnih samouprava. Javni partner može ugovorom definisati poseban nadzor izvršenja ugovora u svojoj režiji, nezavisno od zakonskog nadzora.

Nadzor nad realizacijom javnih ugovora obuhvata:

1. Pregled i analize izveštaja javnog i privatnog partnera (redovni, vanredni i specijalni izveštaji);
2. Neposredan uvid stanja lokacije na kojoj se realizuje javni ugovor, obilazak društva za posebne namene koje realizuje javni ugovor, obilazak sedišta privatnog partnera (radi vršenja stručnog uvida), u skladu sa ovom uredbom;
3. Uvid u dokumentaciju u vezi sa realizacijom javnog ugovora koja se dostavlja radi vršenja nadzora, a koja se odnosi na realizaciju projekta koji je predmet javnog ugovora;
4. Sagledavanje rezultata analize realizacije projekta javno-privatnog partnerstva koji je predmet javnog ugovora izvršene od strane nezavisnog stručnjaka, odnosno revizora na zahtev vršioca nadzora.³⁶¹

I javni i privatni partner dužni su da svakih 6 meseci podnose izveštaj o realizaciji ugovora na posebnom obrascu, sa podacima o projektu JPP, partnerima, naknadi, dinamici izvršenja obaveza, sporovima i penalima. Obrazac je u elektronskoj formi i može se naći na sajtu Komisije za JPP i dostavlja se u elektronskom obliku Upravi za javne nabavke.³⁶²

Ministarstvo finansija, pokrajinski sekretarijat ili odeljenje za finansije lokalne samouprave mogu na terenu izvršiti kontrolu stanja JPP radi provere navoda u izveštaju i o tome sačiniti zapisnik. Ako se uoče nepravilnosti u realizaciji javnog ugovora, nadzorni organ javnog tela pismeno obaveštava partnere sa preporukama o načinu otklanjanja nepravilnosti. U roku od 15 dana ugovorne strane moraju da izveste nadzorni organ o preduzetim merama.

15. Obaveze javnog partnera

Javni partner je dužan da tokom trajanja javnog ugovora prati rad privatnog partnera u smislu sledećih aktivnosti:

1. Pribavljanje izveštaja o radu privatnog partnera najmanje jednom godišnje;
2. Obaveštavanje nadležnog javnog tela za poslove finansija o primljenim izveštajima;

³⁶⁰ Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o JPP, Sl.glasnik RS 047/2013 od 29.05.2013.

³⁶¹ Ibid, čl. 4.

³⁶² Ibid, čl. 6. Obrazac je dostupan na adresi:

http://www.ttigroup.co.rs/wpcontent/uploads/uredba_o_nadzoru_javnih_ugovora_JPP_071_lat.pdf, (pristupljeno 5.5. 2013.)

3. Vođenje evidencije poslovanja privatnog partnera i svih povezanih privrednih društava kojima je dodeljen ugovor;
4. Čuvanje dokumentacije o JPP do isteka ugovora i arhiviranje iste nakon toga;
5. Izveštavanje o JPP nadležnom javnom telu na zahtev u roku do 30 dana;
6. Obaveštavanje javnog pravobranilaštva o kršenju ugovora (čl. 63).

16. Komisija za JPP

Kao što je rečeno na početku ovog poglavlja, Komisiju obrazuje Vlada na predlog predsednika Vlade, ministra ekonomije i regionalnog razvoja, finansija, infrastrukture, rudarstva, komunalnih delatnosti, zaštite životne sredine, AP i Beograda. Predsednik komisije je predstavnik ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja, a zamenik je predstavnik ministarstva finansija. Komisija broji 9 članova, članovi moraju imati znanja iz oblasti JPP i prava EU, a plaćeni su naknadom koju određuje Vlada. Mandat im je 5 godina sa mogućnošću reizbora.

Nadležnosti komisije su:

- Pomoć u pripremi predloga JPP;
- Informacije i konsultacije o JPP;
- Daje mišljenje o predlozima projekata JPP i koncesionih akata nadležnim organima;
- Proučava i promoviše primere dobre prakse iz sveta;
- Izrađuje metodološke priručnike o JPP;
- Sarađuje sa drugim javnim telima i NGO u oblasti JPP;
- Daje preporuke o projektima na zahtev javnih tela;
- Podnosi Vladi godišnji izveštaj o realizovanim projektima;
- Sarađuje sa budžetskom inspekcijom na svim nivoima upravljanja, DRI i drugim domaćim i inostranim organima (EPEC npr.) u vezi sa JPP.
- Objavljuje na svojoj web strani godišnji izveštaj o radu po usvajanju od strane Vlade (čl. 68).

Interesantan je član 69. Zakona, kojim se uređuju stručni, administrativni i tehnički poslovi za Komisiju. Praktično, sve poslove za Komisiju obavlja ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, a naročito se ističu četiri posla: prijem i obrada prijavljenih projekata JPP, vođenje evidencije o JPP projektima i koncesijama, predlog godišnjeg izveštaja i *svi drugi stručni, administrativni i tehnički poslovi od značaja za rad Komisije*.³⁶³ Postavlja se pitanje u čemu je onda smisao Komisije, kada ceo posao oko projekata JPP i koncesija rade zaposleni u ministarstvu. Odgovor je isti kao i kada je reč o „radu“ preko 130 državnih agencija koje služe za udomljavanje partijskih kadrova na teret budžeta.

17. Prava i obaveze u postupku realizacije javnog ugovora

U pitanjima vlasništva nad nepokretnostima, ako je RS vlasnik nepokretnosti koja je predmet koncesione delatnosti, a koncedent je drugi nivo vlasti, koncesioni akt mora imati saglasnost Vlade RS. U slučaju da je vlasnik privatno lice, vrši se eksproprijacija (čl. 70).

³⁶³ Zakon o JPP i koncesijama, Službeni glasnik RS, br. 88/2011, čl. 69

Na imovini koja je predmet javnog ugovora ili na udelu u zajedničkom privrednom društvu, privatni partner može dati zalogu ili hipoteku u korist banke, uz odobrenje javnog partnera i ako je ta mogućnost predviđena ugovorom. Prava o zalogu i hipoteci ne mogu se prenositi na treća lica bez saglasnosti javnog partnera. Privatni partner u slučaju davanja založnog prava ili hipoteke dužan je da u roku do 30 dana obavesti nadležno javno telo za poslove finansija (čl. 71).

Sva plaćanja po osnovu javnog ugovora su u RSD, izuzetno u stranoj valuti uz saglasnost Vlade (čl. 72). Ugovorom se definiše postupanje privatnog partnera u slučaju da se tokom izvođenja radova naiđe na istorijske ili kulturne spomenike i nalazišta (čl. 73).

Svi javni ugovori se evidentiraju u Registru javnih ugovora koje vodi ministarstvo finansija na portalu javnih nabavki i u tom smislu javno telo je dužno da ministarstvu dostavi radi upisa u registar zaključen javni ugovor sa svim prilogima i kasnije izmene i priloge. Registar je javan, a vođenje registra propisuje ministarstvo (čl. 74).

18. Problem nedostatka odredbi o podeli rizika i definiciji PSC-a

Zakon o JPP i koncesijama, osim dosad pomenutih nejasnoća, ima još dva nedostatka. Prvi se odnosi na propuštanje odredbi o obavezujućim rizicima na strani privatnog partnera, a drugi na izostanak definicije i uloge komparatora troškova javnog sektora (PSC).

U poglavlju 4.6.6. u kom smo govorili o knjiženju i budžetiranju JPP projekata, videli smo da je metodologija određena ESA95 sistemom, koji primenjuju sve članice EU, a izrađuje je Eurostat. Po ESA95 pravilima, JPP projekat ne ulazi u rashodnu stranu budžeta samo ako privatni partner snosi rizik izgradnje, tražnje i/ili dostupnosti usluge (raspoloživosti javne usluge ili objekta).

U tom smislu, možemo videti usaglašenost hrvatskog Zakona o JPP sa pomenutim evropskim standardima, godinu dana pre pristupanja EU. U članu 2. se navodi: *Prilikom provedbe projekta JPP-a, privatni partner od javnog partnera preuzima obvezu i rizike vezane uz financiranje i proces gradnje, te najmanje jedan od sljedeća dva rizika: rizik raspoloživosti javne građevine i rizik potražnje.*³⁶⁴

Nedostatak odredbe o obaveznim rizicima koje privatni partner mora preuzeti kako bi se izbeglo knjiženje obaveza javnog partnera kao rashoda u budžetu, otvara buduće probleme u realizaciji JPP u Srbiji.

Drugi nedostatak je odsustvo odredbi o PSC-u. U prethodnim poglavljima smo videli da je PSC vrlo važan pojam u određivanju vrednosti za novac projekata JPP. Istina, Zakon o JPP propisuje da predlog projekta JPP mora da sadrži *procenu troškova i analizu dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva (value-for-money, u skladu sa Metodologijom koju donosi Komisija za JPP).*³⁶⁵ Međutim, zakonodavac bi bio mnogo precizniji i jasniji, kada bi odredio PSC u samom zakonu. Pozitivan primer ponovo

³⁶⁴ Vlada RH: *Zakon o JPP*, NN 78/12

³⁶⁵ *Zakon o JPP i koncesijama*, Službeni glasnik RS, br. 88/2011, čl.27, st.2

nalazimo u hrvatskom Zakonu o JPP, gde se PSC pominje na tri ključna mesta: kao jedan od osnovnih pojmova u oblasti JPP³⁶⁶, kao jedan od osnovnih delova sadržaja predloga projekta JPP³⁶⁷ i kao jedan od osnovnih kriterijuma za odabir predloga projekta JPP.³⁶⁸

Iako je Komisija za JPP 18. jula 2013. objavila Metodologiju za analizu dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva (*value-for-money*) u javno-privatnom partnerstvu i koncesijama,³⁶⁹ za ključne pojmove je bolje da budu deo zakona, nego priručnika.

S obzirom na najave aktuelne ministarke za građevinarstvo, saobraćaj i infrastrukturu, država već sprema izmene nedavno usvojenog Zakona o JPP, ne bi li ubrzala realizaciju JPP projekata kojih praktično u Srbiji skoro i nema. Ako izuzmemo glavni razlog izmena koji se jasno vidi u izjavi ministarke da je *u interesu države da što više koristi javno-privatno partnerstvo kao model finansiranja projekata u raznim oblastima i na republičkom i na lokalnom nivou, jer Srbija više ne može da se zadužuje...*³⁷⁰, a koje bi mogle da dodatno udalje Zakon od osnovnih principa zakonodavstva EU, valjalo bi iskoristiti priliku i ispraviti pomenute nedostatke navedene u ovom poglavlju.

11.4 JPP tržište posle Zakona o JPP i koncesijama

Iako je od donošenja Zakona o JPP i koncesijama proteklo više od tri godine, osim već pominjanog JPP koje je sklopila JP Informatika iz Novog Sada, još uvek nema potpisanih ugovora za nova JPP. Međutim, interesovanja ima, što pokazuje rast broja odobrenih predloga JPP od strane Komisije za JPP.

Uspostavljanjem pravnog okvira 2012. godine, pa do aprila 2015, **Komisija za JPP odobrila je 20 predloga JPP.**³⁷¹ Svi predlagači su lokalne samouprave, osim za predlog koncesije za aut-put Beograd-Požega, čiji je tender u međuvremenu propao.³⁷²

³⁶⁶ Komparator troškova javnog sektora (PSC, Public Sector Comparator) je usporedba sadašnje vrijednosti ukupnih životnih troškova u ugovorenom razdoblju projekta po tradicionalnom (proračunskom) modelu financiranja u odnosu na istu vrstu troškova provedenog po modelu JPP-a. PSC uključuje i izračun naknade u novcu potrebne za namirenje ukupnih troškova, rashoda i odljeva projekta, alokaciju rizika između ugovornih strana, te kvantifikaciju alociranih rizika. (Vlada RH: Zakon o JPP, NN 78/12, čl.3 st.6)

³⁶⁷ Prijedlog projekta JPP-a mora minimalno sadržavati: 1. komparator troškova javnog sektora (PSC) s prikazom finansijske održivosti projekta. (Ibid, čl.9 st.3)

³⁶⁸ Osnovni kriteriji za odobrenje prijedloga projekta JPP-a su: ... iskazana je pozitivna vrijednost za novac u komparatoru troškova javnog sektora (PSC). (Ibid. čl.9 st.8)

³⁶⁹ Komisija za JPP: Metodologija za analizu VfM u JPP i koncesijama, 2013, dostupno preko: <http://www.ppp.gov.rs/dok/38/Metodologija%20za%20analizu%20dobijene%20vrednosti%20u%20odnosu%20na%20ulo%C5%BEeni%20novac%20u%20javnoprivatnom%20partnerstvu%20i%20koncesijama.pdf>, (pristupljeno 3.4.2014.)

³⁷⁰ Blic/vesti/politika: Mihajlović: Država menja Zakon o JPP i koncesijama, broj od 9.10.2014, dostupno na: <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/501305/Mihajlovic-Drzava-menja-Zakon-o-partnerstvu-i-koncesijama>, (pristupljeno 9.10.2014.)

³⁷¹ Komisija za JPP RS, mišljenja Komisije, dostupno na: <http://www.ppp.gov.rs/misljenja-komisije>, (pristupljeno 23.3.2015.)

Odobreni projekti JPP:

1. Predlog projekta javno-privatnog partnerstva podnetog od strane JKP Informatika Novi Sad, kojim se predlaže realizacija projekta izgradnje i proširenja postojeće optičke telekomunikacione mreže otvorenog tipa po principu FTTH (*fiber to the home* – optičko vlakno do krajnjeg korisnika) na teritoriji grada Novog Sada;
2. Predlog projekta javno-privatnog partnerstva radi davanja mišljenja i ocene da se predmetni projekat može realizovati u formi javno-privatnog partnerstva podnetog od strane Javnog preduzeća za građevinsko zemljište, izgradnju i puteve, Direkcija za izgradnju Apatin, u ime opštine Apatin;
3. Predlog koncesionog akta za poveravanje obavljanja delatnosti gradsko-prigradskog prevoza putnika na teritoriji grada Loznica;
4. Predlog koncesionog akta za projektovanje, finansiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje javnom parking garažom u Šapcu;
5. Predlog projekta javno-privatnog partnerstva podnetog od strane JKP Gradska toplana Zrenjanin kojim se predlaže proizvodnja toplotne i električne energije iz biogasa, odnosno upotreba organskih sirovina poljoprivredne industrije kao i ostataka i nusproizvoda iz prehrambene industrije u njegovoj proizvodnji;
6. Predlog koncesionog akta za poveravanje obavljanja komunalne delatnosti prigradskog prevoza putnika na teritoriji opštine Topola;
7. Predlog koncesionog akta za poveravanje obavljanja delatnosti gradsko- prigradskog prevoza putnika na teritoriji opštine Srbobran;
8. Predlog projekta javno-privatnog partnerstva u obavljanju komunalne delatnosti gradskog i prigradskog prevoza putnika na teritoriji grada Niša;
9. Predlog koncesionog akta za poveravanje obavljanja delatnosti gradsko-prigradskog prevoza putnika na teritoriji grada Jagodine;
10. Predlog projekta javno-privatnog partnerstva za finansiranje, izgradnju, upravljanje i održavanje kanalizacione mreže u opštini Stara Pazova.
11. Predlog projekta javno-privatnog partnerstva podnetog od strane grada Niša kojim se predlaže zamena kotlova na lož ulje i kotlova na ugalj kotlovima na drvenu biomasu (pelet) u školskim i predškolskim ustanovama grada Niša sa isporukom toplotne energije;
12. Predlog koncesionog akta za poveravanje obavljanja komunalne delatnosti sakupljanja i transporta komunalnog otpada sa seoskog područja opštine Topola.

³⁷² Kineski investitori koji su bili zainteresovani za koncesiju su odustali zbog neprihvatljivih uslova tendera oko podele rizika i garancija Vlade RS u vanrednim situacijama. Više na: <http://mondo.rs/a768130/Info/Ekonomija/Kinezi-nece-koncesiju-za-Koridor-11.html>, (pristupljeno 23.3.2015.)

13. Predlog koncesionog akta za obavljanje komunalne delatnosti gradskog i prigradskog prevoza putnika na teritoriji grada Šapca;
14. Predlog Koncesionog akta za poveravanje obavljanja komunalne delatnosti sakupljanja i transporta komunalnog otpada sa područja opštine Žagubica;
15. Predlog koncesionog akta sa Analizom finansijsko-ekonomskih efekata davanja koncesije na autoput E-763, Beograd-Požega;
16. Predlog koncesionog akta kojim se predlaže poveravanje poslova proizvodnje i distribucije toplotne energije na području opštine Batočina;
17. Predlog Koncesionog akta kojim se predlaže izgradnja regionalnog centra za upravljanje otpadom Keleš;
18. Predlog projekta javno-privatnog partnerstva kojim se predlaže obavljanje komunalne delatnosti rekonstrukcije, racionalizacije i održavanja javnog osvetljenja na području opštine Topola;
19. Predlog projekta javno-privatnog partnerstva kojim se predlaže zamena postojećih svetiljki javne rasvete štedljivim "LED" svetilkama u zoni ulica, parkova, šetališta, na javnim površinama, spoljašnje dekorativne rasvete javnih zgrada i spomenika u naseljima opštine Sečanj;
20. Predlog koncesionog akta kojim se predlaže poveravanje obavljanja delatnosti prigradskog prevoza putnika na teritoriji opštine Negotin.

Do danas (2015.) samo projekat optičke telekomunikacione mreže u Novom sadu JP Informatike dostigao je fazu zatvorene finansijske konstrukcije i potpisivanja ugovora. Ostali projekti su u fazi pripreme ili nabavke.³⁷³

Razlozi za nerazvijenost JPP tržišta u Srbiji nakon stupanja na snagu novog zakona ostali su isti kao i ranije. Sam zakon ne može promeniti nereformisani sistem javne uprave i edukovati funkcionere javnog sektora koji se biraju po partijskom ključu i po pravilu su nekompetentni za poverene poslove. Ogromna većina u menadžmentu javnog sektora ne zna dovoljno o JPP, niti imaju minimalni kapacitet potrebne ekspertize u svom okruženju (eksperti za JPP, finansije, pravna pitanja i procenu rizika) da bi mogli da iskoriste potencijal saradnje sa privatnim sektorom u podsticanju infrastrukturnih ulaganja. Drugi razlog su loša iskustva u prethodnom periodu (do 2012. godine) u oblastima upravljanja otpadom, deponijama i parking uslugama, koja su negativan podsticaj za nova JPP.

Novi zakon o JPP, sa druge strane, ima nekoliko dobrih podsticaja: JPP projekti (posebno oni većeg obima) dobra su prilika za konkurisanje za povoljne kreditne aranžmane međunarodnih finansijskih institucija (EIB, SB, EBRD, IFC). Krediti koje

³⁷³ Komisija za JPP/mišljenja komisije, dostupno na: <http://www.ppp.gov.rs/misljenja-komisije>, (pristupljeno 24.3.2015.)

daju ove institucije preko regionalnih fondova za kreditiranje investicionih projekata, uz saradnju sa domaćim komercijalnim bankama, olakšavaju realizaciju skupih projekata u oblastima u kojima u Srbiji nema JPP – putna i železnička infrastruktura, mostogradnja, avio-saobraćaj, prečišćavanje otpadnih voda, obnovljivi izvori energije, sport i obrazovanje i sl. Olakšan je i pristup konsultantskim uslugama tih institucija za pripremu studija izvodljivosti i tenderske dokumentacije.

Iako JPP mogu da deluju kao dobro rešenje za javni sektor zbog relativno lakog upliva privatnog kapitala za javne poslove za koje u budžetu nema novca, treba biti obazriv. Tačno je da JPP omogućavaju realizaciju infrastrukturnih projekata ili pružanja javnih usluga uz izbegavanje trenutnog zaduživanja i opterećenja po javni budžet. Međutim, JPP aranžman ne znači da javni sektor neće imati trošak, naprotiv: imaće višedecenijski umanjenini prihod u budžet zbog plaćanja naknada privatnom partneru. U slučaju klasičnog finansiranja projekata javnog sektora, trošak je visok, kratkotrajan i nalazi se na rashodnoj strani budžeta. JPP se ne knjiže kao rashod, ali je trošak prikriven i javlja se kao dugoročni umanjen prihod na prihodnoj strani budžeta. Zato je veoma važno dobro izraditi proračun vrednosti za novac i komparator troškova javnog sektora. Odgovornost u ovom poslu je na strani javnog sektora.

JPP mogu da deluju kao dobro rešenje za javni sektor i zbog veće efikasnosti privatnog sektora koji ima niže troškove u realizaciji projekata i bolje upravljanje rizicima eksploatacije i održavanja. Međutim, sve realne prednosti privatnog sektora ne moraju doći do izražaja ako ne postoji transparentan i konkurentan postupak javne nabavke prilikom izbora privatnog partnera za JPP. U tom slučaju dolazi do korupcije, direktnih pogodbi, nameštanja tendera, loše raspodele rizika, nepreciznih ugovora i rđavog nadzora nad realizacijom projekta i poštovanjem ugovornih obaveza. Za sprečavanje ovakvih rizika takođe je odgovoran javni sektor, a na vrhu lanca odgovornosti je Vlada koja predlaže zakone i odgovorna je za reformu pravosuđa, javne uprave i generalno celog sistema državne uprave.

ZAKLJUČAK

Javno-privatna partnerstva su nastala u vreme reforme preskupe države blagostanja, kao jedan od instrumenata kojim se pokušava premostiti sverastući jaz između potreba za infrastrukturnim ulaganjima sa jedne strane i budžetskim ograničenjima sa druge strane.

Poslednje decenije 20. veka jasno su pokazale da je država loš investitor. Socijalizam je doživeo krah, a najrazvijenije kapitalističke zemlje suočile su se sa neodrživo visokom javnom potrošnjom, kao posledicom preterane birokratizacije i regulacije, odnosno suvišnog uplitanja države u privredu.

Reforme su krenule u pravcu deregulacije i privatizacije i povlačenja države iz mnogih oblasti privrede. Tamo gde država i dalje ima obavezu da pruža usluge ili izvodi radove radi korišćenja javnih dobara i gde privatizacija nije moguća (ili nije politički prihvatljivo rešenje), pojavio se model javno-privatnog partnerstva kao pokušaj da se javne usluge i radovi izvedu bez opterećenja po budžet, brže i efikasnije, uz isti ili bolji kvalitet izlaznih performansi.

Praksa je pokazala da je uspeh JPP direktno srazmeran stepenu uredenosti javnog sektora u pravcu ekonomskih sloboda, demokratskog društva i tržišne privrede. Što je javni sektor neke države slabiji u pogledu navedenih vrednosti, time je otvoreniji prostor za zloupotrebe u domenu JPP, a samim tim i štetu koju takvi aranžmani mogu doneti po budžet.

Pred JPP leže izazovi jer je model u primeni tek nešto više od dve decenije. Ne postoji jedinstvena definicija JPP, a zakonodavstvo EU ima brojne praznine u regulaciji modela JPP. Pozitivne napore predstavljaju Eurostatova pravila knjiženja JPP projekata i obaveza prenosa određenih rizika na privatni sektor ako se želi neprikazivanje obaveza koje proizlaze iz ugovora o JPP na rashodnoj strani budžeta, uvođenje Komisija za JPP kao ekspertske grupe u cilju zaštite javnog interesa i utvrđivanje metodologije proračuna VfM i PSC-a kao indikatora isplativosti JPP opcije u poređenju sa tradicionalnim javnim finansiranjem projekata.

Tržište JPP u svetu je u razvoju i pred njim je budućnost. Kakva će ona biti, isključivo zavisi od javnog sektora i njegovog stava o odnosu države i privrede. Autor se trudio da prikaže sve najvažnije aspekte modela JPP, sa svojim prednostima i manama. Na kraju, njegov lični stav o budućnosti saradnje privatnog sektora i države nije optimističan.

Posmatrajući ekonomska kretanja u poslednoj deceniji, primetno je jačanje regulacije u najjačim privredama (EU i SAD). Umesto deregulacije i povlačenja države iz privrede, svedoci smo sve veće regulacije i mešanja države u tržište. Socijalizuju se gubici, a preko poreskih i drugih ekonomskih politika konfiskuju se i redistribuiraju dobiti onih koju su na tržištu uspešni. Čini se kao da nije naučena pogubna lekcija socijalizma o nemogućnosti planske privrede i demokratije u takvom sistemu. Socijalizam se oporavlja i jača tamo gde se činilo da nikada neće uhvatiti koren.

Naravno, privatni sektor i kapital neće imati plodno tle u takvom sistemu podsticaja i takvim pravilima igre, osim povlašćenih igrača bliskih vladajućoj eliti. U takvim

okolnostima, odnos javnog i privatnog sektora neće više biti partnerstvo, već saučesništvo u redistribuciji državnog dohotka.

Srbija je tek otškrinula vrata za JPP aranžmane. Pravni i institucionalni okvir nije zadovoljavajući, a ne prate ga ni neophodne reforme javnog sektora i pravosuđa. Sa takvom startnom pozicijom ne mogu se očekivati dobri rezultati u polju JPP u budućnosti. Što brže usaglašavanje sa standardima EU može biti korisno da bi se promenila pravila igre. Da li će za to postojati politička volja i da li će se vremenom menjati svest građana Srbije od socijalističkih ka demokratskim vrednostima, videćemo u narednim godinama. Od toga zavisi i budućnost JPP modela kod nas.

UŽA LITERATURA

(literatura na koju se poziva ili koja je citirana, po redosledu pojavljivanja u radu)

Knjige:

1. Miroslav Prokopijević: *Konstitucionalna ekonomija*, E-press, BG, 2000.
2. Miroslav Prokopijević: *NIP je ekonomski štetan*, Anali Ekonomskog fakulteta, BG, 2007.
3. David Osborne: *Reinventing government*, Plume books NY, 1993.
4. Snežana Đorđević: *Priručnik za moderno upravljanje LER*, SKGO, 2007.
5. D. Grimsey & M. Lewis: *PPP- the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*; Edvard Elgar Publishing Limited, UK, 2004.
6. Adrian Smith: *Privatized Infrastructure: The Role of Government*, Thomas Telford Services Ltd, UK, 1999.
7. International Monetary Fund: *Public-private partnerships*, 2004.
8. European Commission: *Guidelines for successful PPP*, 2003.
9. OECD: *Dedicated PPP units*, 2010.
10. Asian Development Bank: *PPP Handbook*, 2008.
11. OECD: *Promoting the Use of Performance-Based Contracts between Water Utilities and Municipalities in EECCA, Case Study no. 1: Yerevan Water Supply Company Lease Contract*, 2008.
12. Ahmad Kreydieh: *Risk Managament in BOT Project Financing*, Massachusetts Institute of Technology, Department of Civil and Environmental Engineering, USA, 1996.
13. Jeffrey Delmon: *Private Sector Investment in Infrastructure*, Kluwer Law Int. UK, 2009.
14. S. Menheere: *Case Studies on BOT*, Delft University of Technology, NL, 1996.
15. E.R. Yescombe: *JPP, načela politike i financiranje*, Mate, Zagreb, 2007.
16. Grahame Allen: *PFI*, House of Commons Library, UK, 2001.
17. HM Treasury: *A new approach to PPP*, 2012.
18. HM Treasury: *Reform of the PFI*, 2011.
19. Christopher H. Bovis: *EU Public Procurement Law*, Elgar European Law Series, Edward Elgar Publishing, UK, 2007.
20. S. Arrowsmith: *The Law of Public and Utilities Procurement*, Sweet & Maxwell, UK, 2005.
21. HM Treasury: *Value for Money Assessment Guidance*, 2006.
22. Treasury Board of Canada Secretariat: *Guideline to Implementing Budget 2011, Direction on Public-Private Partnerships*, 2011.
23. Saša Mernjak: *Priprema metodologije - VfM for PPP project assessment*, Beograd, 2012.
24. Infrastructure Australia: *National PPP Guidelines, Volume 4: PSC Guidance*, 2008.
25. Infrastructure Australia: *Discount rate methodology guidance*, 2013.
26. Gov. of Western Australia/Department of Treasury: *PPP PSC policy*, 2013.
27. EPEC: *The guide to guidance*, 2011.

28. HM Treasury: *Standardisation of PFI contracts - general (revised 2002)*.
29. HM Treasury: *Standardization of PF2 Contracts, 2012*.
30. Richard Tinsley: *Advanced Project Financing - Structuring risk*, Euromoney Books, London, 2000.
31. Dino Bendeković: *Pristup proceni rizika i povrata kod ulaganja u obične deonice*, Interfokus, Zagreb, 2000.
32. J.C. Vaughan: *Financial risk analysis of infrastructure Debt*, Quorum Books, London, 1991.
33. R. Tinsley: *Advanced Project Financing - Structuring risk*, Euromoney Books, London, 2000.
34. E.F. Brigham: *Fundamentals of Financial Management*, The Dryden Press, Orlando, 1995.
35. Michael Papaioannou: *Exchange Rate Risk Measurement and Management: Issues and Approaches for Firms*, IMF, 2006.
36. Agencija za JPP Hrvatske: *Rizici u projektima JPP*, Zagreb, 2014.
37. Damir Juričić: *Osnove JPP i projektnog finansiranja*, RRIF Zagreb, 2011.
38. EPEC: *The guide to guidance - How to prepare, procure and deliver PPP projects*, EIB, 2011.
39. P.K. Nevitt: *Project financing*, Euromoney Publications, London, 1983.
40. John D. Finnerty: *Project financing*, John Wiley & sons, 1996.
41. T. Merna & R. Dubey: *Financial engineering in the procurement of projects*, Asia Law & Practice, Hong Kong, 1998.
42. IFC: *Project finance in developing countries*, 1999.
43. Peter K. Nevitt & Frank J. Tabozzi: *Project finance*, Euromoney books, 2000.
44. Olga Filipenko: *Financial flexibility and limited recourse project finance*, Stern school of business, NY, 2001.
45. Benjamin Esty: *Modern project finance: a casebook*, John Wiley & sons, NY, 2003.
46. Blanc-Brude, F. H. Goldsmith, and T. Valilla: *Public-private partnerships in Europe: An update*, Economic and Financial Report, European Investment Bank, Luxembourg, 2007.
47. EIB Working papers: *Private Infrastructure Finance and Investment in Europe*, 2013.
48. Craig & Grainne de Burca: *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford Un. press, 2011.
49. Alina Kaczorowsky: *European Union law*, Taylor & Francis, UK, 2008.

Naučni radovi i članci:

1. Jonathan Loew: *Why countries interested in P3*
(dostupno na: http://www.ip3.org/ip3_site/a-p3-primer-why-are-countries-interested-in-p3.html)
2. NCPPP: *Top 10 facts about PPP*
(dostupno na: <http://www.ncppp.org/ppp-basics/top-ten-facts-about-ppps/>)
3. NCPPP: *FAQs-Why should governments turn to the private-sector to help perform services they have traditionally handled themselves?*
(dostupno preko: <http://www.ncppp.org/ppp-basics/frequently-asked-questions/>)
4. National Resources Committee: *Research: A National Resource, 1938*. (dostupno na: <http://archive.org/stream/researchanationa00unitrich#page/4/mode/2up>)
5. Vannaver Bush: *Science: The Endless Frontier*, 1945.
(dostupno na: <http://www.nsf.gov/about/history/vbush1945.htm>)
6. BBC News: *What are PPP?* (broj od 12. 2. 2003.)
7. BBC: *Government to 'prop up' PFI deals*
(dostupno na: http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/7920522.stm)
8. CCPPP-Definitions
(dostupno preko: http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp)
9. Richard Pilcher: *A practical approach to developing a sustainable water loss reduction strategy in Sabah*, HWS, UK, 2005.
10. The National Council for PPP: *USA - Case Studies*
(dostupno na: <http://ncppp.org/cases/sandysprings.shtml>)
11. BBC news/Business: *The Company File Tunnel vision: the Evrotunnel story*
(dostupno na: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/297115.stm>)
12. B. Robinson & P. Vatkov: *Eurotunnel web blog*
(dostupno na: <http://controversies.msa.ac.uk/blogs/eurotunnel/finance-3/>)
13. A.E.Pescual: *Case study: The water service concession in Porta Vila, Vanuatu*, ADB, 2008.
14. James Edwin Kee and John Forrer: *Private Finance Initiative—The Theory behind the Practice*, Prepared for presentation by James Edwin Kee at the 14th Annual Conference of the Association for Budgeting and Financial Management, October 10-12, 2002, Kansas City, Missouri
(<http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CC0QFjAC&url=http%3A%2F%2Funpan1.un.org%2Fintradoc%2Fgroups%2Fpublic%2Fdocuments%2Faspa%2Funpan005912.pdf&ei=V28xVPr3J6ne7Aaz4IH4BQ&usg=AFQjCNGmiGPMozBpwmgctx9Am5zEGF3w&sig2=EvH5OMaJD9fqe8Cg3mktlg&bvm=bv.76802529.d.ZGU>)
15. Norman Lamonth: *Autumn Statement, 1992*, HC Deb 12 November 1992, vol. 213 c998.
16. HM Treasury: *Paymaster General announces kick-start to PFI (Public/Private partnerships) - Review of Private Finance Machinery- End of Universal Testing*, News release 41/97, 8 May 1997.
17. Daily Telegraph: *Private Finance Initiative: where did all go wrong?*, broj od 22.9.2011.
18. The Guardian: *PFI will ultimately cost £300bn*, broj od 5.7.2012.
19. BBC News: *PFI becomes less private*, broj od 3.12.2012.
20. Partnership UK: *Case study-London Borough of Hillingdon - Barnhill School*, 2009. (dostupno na: <http://www.partnershipsuk.org.uk/PUK-Case-Study.aspx?Project=11157#3>)
21. *Constructing Excellence: Sustainability lessons from PFI and similar private initiatives*, 2003.

(dostupno http://constructingexcellence.org.uk/pdf/case_studies/pfi_case_studies.pdf.)

22. European Commission legal service: *Summaries of important judgments* (dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/06t258_en.pdf)
23. A. Brown: *Seeing Through Transparency: the European Court's Case Law on the requirement to advertise Public Contracts and Concessions under the EC Treaty*, 2007, Public Procurement Law Review 1.
24. P. Braun: *A Matter of Principle(s): the Treatment of Contracts Falling Outside the Scope of the European Public Procurement Directives*, 2000, Public Procurement Law Review 39.
25. P. Horijk and A. Meulenbelt: *A Bridge Too Far: Why the European Commission's Attempts to Construct an Obligation of Tender outside the Scope of the Public Procurement Directives should be Dismissed*, 2005, Public Procurement Law Review 123.
26. D. McGowan: *Clarity at Last? Low Value Contracts and Transparency Obligations*, 2007, Public Procurement Law Review 274.
27. Sue Arrowsmith: *PPP and the European procurement rules: EU policies in conflict?*, Common market law review, 2000, br. 37.
28. Stefanie Kleimeier & William L. Megginson: *Are Project Finance Loans Different From Other Syndicated Credits?*, Journal of Applied Corporate Finance, vol. 13(1), 2000.
29. S. Shah & A.V. Thakor: *Optimal capital structure and project financing*, Journal of economic theory 42, 1987.
30. John & Teresa Kose: *Top Management Compensation and Capital Structure*, The Journal of Finance, vol. 48, 1993.
31. Jensen & Meckling: *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, Journal of Financial Economics, 1976.
32. The Guardian: *Scotland explores new ways to privately fund public projects*, 7. jun 2011.
33. HM Treasury: *PFI Projects, 2013 summary data*.
34. Dirk Daube: *A comparison of Project finance and the forfeiting model as financing forms for PPP projects in Germany*, Science Direct- International Journal of Project Management, 2007.
35. EIB Working papers: *Private Infrastructure Finance and Investment in Europe*, 2013.
36. Partnerschaften Deutschland: *The market for PPP in Germany*, Bundesministerium der Finanzen, 2008.
37. Nuncia Carbonara: *Italian PPP applications, a theoretical framework*, 2011.
dostupno na: (https://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&sqi=2&ved=0CF0QFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.ppptransport.eu%2Findex.php%3Foption%3Dcom_k2%26view%3Ditem%26task%3Ddownload%26id%3D3&ei=vowaV-KjvBcLMygOTPoCQAw&usq=AFOjCNEv5I4VZ_OuwMaPUxzPopgir7kcKA&sig2=tWnCL1GQOPGb734I7KCmw&bvm=bv.75097201,d.bGQ&cad=rja)
38. EPEC: *Market update- Review of the European PPP Market in 2013*.
39. Agencija za JPP Hrvatske- *Projekti JPP*, 2014.
(dostupno na: <http://www.ajpp.hr/naslovnica/projekti-jpp-a.aspx>)
40. Agencija za JPP Hrvatske: *Pregled stanja i analiza tržišta 2007-2012*
(dostupno preko: http://www.ajpp.hr/media/34016/pregled%20stanja%20projekata%202007-2012_v3.pdf)

41. Ljiljana Brdarević: Motivi lokalne vlasti za uspostavljanje JPP, Časopis za javnu politiku *Polis*, br.2, SKGO, 2012.
42. Transparentnost Srbija: *Medijski eksponirani slučajevi JPP*, TS, 2014.
43. *Partnerstvo javnog i privatnog sektora-dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji*, zbornik radova, PALGO centar, 2010.
44. SKGO: *Lokalna samouprava, propisi i praksa*, pravni bilten br. 2/2009

Zakoni, uredbe i propisi:

1. Works Directive 93/27/EEC
2. Supplies Directive 93/36/EEC
3. Services Directive 92/50/EEC
4. Utilities Directive 93/38/EEC
5. Commission of the European Communities: *Commission Interpretative Communication on the Application of Community Law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised PPPs*, (Communication) C (2007)6661, 2008.
6. EC: *Green paper on PPP and Community law on public contracts and concessions*, COM, 2004.
7. *Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European union*, Official Journal of the EU, 30.3.2010.
8. EC: *Interpretative Communication of the Commission on Concessions under Community law*, OJ C 121/2, 2000.
9. EC: *Interpretative Communication on the Community law applicable to contract awards not or not fully subject to the provision of the Public Procurement Directives*, OJ C179/2, 2006.
10. *Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts*, Official Journal L 134 , 30/04/2004.
11. *Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors*, Official Journal L 134 , 30/04/2004.
12. EC: *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, COM (2004) 327, 30.4.2004.
13. EC: *The Public Sector Directive- 2004/18/EC*, (Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts)
14. EC: *u The Utilities Directive- 2004/17/EC*
15. *Council Directive 92/50/EEC of 18 June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts*, Official Journal L 209 , 24/07/1992.
16. EC: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the PPP and Community law on Public Procurement and Concessions*, 2005, COM(2005)569).

17. Commissions of the European Communities, SEC(2005) 629, Commission staff working paper: *Report on the public consultation on the Green paper on PPPs and Community law on public contracts and concessions*, Brussels 3.5.2005.
18. EC: *Explanatory note- Competitive dialogue- classic directive*, 2005.
19. EC: *Interpretative Communication on the application of Community law on public procurement and concessions to IPPP*, 2008, C(2007)6661.
20. EC: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing PPPs*, 2009, COM(2009)615.
21. EC: *European economy recovery plan* (COM(2008)800).
22. Eurostat News Release 18/2004: *Treatment of public-private partnerships and ESA95 Manual on government deficit and debt 2004 Edition: Chapter on Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships)*.
23. EC: *Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance*, OJ C 83, 7.4.2009.
24. Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 *on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts*, OJ L 395, 30.12.1989.
25. Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 *coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors*, OJ L 76, 23.3.1992.
26. EC: *Directive 2007/66/EC Amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts*, 2007.
27. EC: *Commission staff working document - Annex to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC CEE with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts {COM(2006) 195} - Impact assessment report – Remedies in the field of public procurement*, SEC/2006/0557.
28. EC: *The EU single market - Remedies directives*
http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/infringements/remedies/index_en.htm
29. Vlada RH: *Uredba o provedbi projekata JPP*, NN 88/12, 2012.
30. Vlada RH: *Zakon o proračunu RH*, NN 87/08, 136/12
31. Agencija za JPP RH: *Značenje i postupak izračuna vrijednosti za novac kod projekata JPP*, 2014.
32. *Zakon o JPP i koncesijama*, Sl. glasnik RS, br. 88/2011
33. *Zakon o komunalnim delatnostima*, Sl. glasnik RS, br. 88/2011
34. *Zakon o komunalnim delatnostima*, Sl. glasnik RS, br. 16/97
35. *Zakon o javnim nabavkama*, Sl. glasnik RS, br. 124/2012
36. *Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o javno-privatnom partnerstvu*, Sl. glasnik RS, br. 47/2013
37. *Pravilnik o načinu vođenja i sadržini Registra javnih ugovora*, Sl. glasnik RS, br. 57/2013
38. *Zakon o privrednim društvima*, Sl. glasnik RS, br. 36/2011, 99/2011 i 83/2014

ŠIRA LITERATURA:

(koja nije citirana i na koju se ne poziva, ali bez koje nije bilo moguće napisati rad)

1. Abati, Alessandro (2007). *PPP - guidance*. Charleston, CA: Book Surge Publishing.
2. Akintoye, A., Beck M. (2008). *Policy, Management and Finance for Public-Private Partnerships (Innovation in the Built Environment)* New York: Wiley-Blackwell.
3. Akintoye, A. i Beck M. (2003). *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*. New York : Wiley-Blackwell.
4. Bennett, Robert i Krebs, Gunter (1997). *Local economic development: public private partnership initiatives in Britain and Germany*. New York: Belhaven press.
5. Boussabaine, Abdelhalim (2006). *Cost Planning of PFI and PPP Building Projects*. Abingdon, UK: Taylor & Francis.
6. Brdarević, Ljiljana (2012). *Razvoj lokalne infrastrukture kroz JPP - priručnik za lokalne vlasti*. Beograd: USAID Srbija.
7. Bult-Spiering, Mirjam i Dewulf, Geert (2007). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective*. New York: Wiley-Blackwel.
8. Buxbaum Jeffrey i Ortiz, Iris (2009). *Public sector decision making for public-private partnerships*. Washington: Transportation Research Board.
9. Cartlidge, Duncan (2006). *Public private partnerships in construction*. Abingdon, UK: Taylor & Francis.
10. Cellucci, Thomas (2010). *Innovative PPP - a pathway to effectively solving problems*. Washington: U.S. Department of Homeland Security Science and Tehnology Directorate.
11. Centre for Strategy and Evaluation Services (2002). *Benchmarking of Business Incubators*. Brussels: European Commission Enterprise Directorate General.
12. Committee for Economic Development, Research and Policy Committee (1982). *Public-private partnership: an opportunity for urban communities: a statement CED Statement on National Policy Series*. Washington: Committee for Economic Development.
13. Construction Industry Council (2000). *The role of cost saving and innovation in PFI projects*. London: Thomas Telford Publishing.
14. Cvetković, Predrag i Sredojević, Slađana (2013). *JPP, priručnik za sprovođenje na nivou lokalne samouprave*. Beograd: SKGO.
15. Delmon, Jeffrey (2005). *Project finance, BOT projects and risk*. London: Kluwer Law International.
16. Delmon, Jeffrey (2009). *Private Sector Investment in Infrastructure - project finance, PPP projects and risk*. London: Kluwer Law International.
17. Delmon, Jeffrey i Victoria (2010). *International project finance and PPPs: a legal guide to key growth markets*. London: Kluwer Law International.

18. Donahue, John i Nye, Joseph Jr. (2002). *Market based governance*. Washington DC: Brooking institution press.
19. Đorđević, Snežana (1998). *Preduzetničko upravljanje gradom - City manager model*. Beograd: Čigoja štampa.
20. Đorđević, Snežana (2003). *Renesansa lokalne vlasti, uporedni modeli*. Beograd: Čigoja štampa.
21. Đorđević, Snežana (2007). *Priručnik za LER*. Beograd: SKGO.
22. Đorđević, Snežana (2008). *Vlasti u akciji - svet javnih usluga*. Beograd: Čigoja štampa.
23. EIB Papers (2010). *Public and private financing of infrastructure*. Vol.15, No.1
24. EPEC (2010). *Procurement of PPP and the use of Competitive Dialogue in Europe*. Luxembourg: EIB Graphic workshop.
25. Erlewine, Meredith (2007). *Comparing Stats on Firm Survival In Measuring Your Business Incubator's Economic Impact: A Toolkit*. Athens, Ohio: National Business Incubation Association.
26. Geddes, Michael (2005). *Making public private partnerships work: building relationships and understanding cultures*. Farnham, UK: Gower Publishing Ltd.
27. Ghobadian, Abby (2004). *Public-private partnerships: policy and experience*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
28. Goldsmith, M.J.F. i Klausen, K.K (1997). *European integration and local government*. Chentelham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
29. Government of Western Australia/Department of Treasury (2013). *PPP-PSC Policy*. Perth: Department of Treasury.
30. Graeme, Hodge i Greve, (2005). *The challenge of public-private partnerships: learning from international experience*. London: Edward Elgar Publishing.
31. Grahovac, Borislav (2004). *East and West European public-private partnerships: public companies in restructuring and privatization*. New York: Nova Publishers.
32. Grimsey, D. i Lewis, M. (2004). *PPP, The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Chentelham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
33. Grimsey, Darrin i Lewis, Mervyn (2005). *The economics of public private partnerships*. Chentelham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
34. Hall, David (2004). *PPPs, a ctitique of the Green Paper*. London: PSIRU.
35. Hall, David (2008). *Critique of PPPs*. London: PSIRU.
36. Hall, David (2008). *Protecting workers in PPP*. London: PSIRU.
37. Hall, David (2010). *More public rescues for more private finance failures - a critique of the EC comunnication on PPPs*. London: PSIRU.
38. Held, David i McGrew, Anthony (2000). *The global transformation reader*. Cambrige: Policy Press.
39. Held, Dejvid (1997). *Demokratija i globalni poredak*. BG: Filip Višnjić.
40. Hemming, Richard (2006). *Public-private partnerships, government guarantees, and fiscal risk*. Washington DC: International Monetary Fund.
41. Hodge, Graeme (2010). *International handbook on PPP*. Chentelham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.

42. Istrate, Emilia i Puentes, Robert (2011). *PPP Units for infrastructure: the missing institutional link in PPPs in the U.S.* Washington DC: Metropolitan Policy Program/ The Brookings Institution.
43. Istrate, Emilia i Puentes, Robert (2011). *PPP Units for Infrastructure - The Missing Institutional link in PPPs in the U.S.* Washington DC: The Brookings Institution.
44. Kemp, Roger (2003). *Community renewal through municipal investment.* Jefferson, US: McFarland and Co.
45. King, David (1992). *Local government economics in theory and practise.* London-New York: Routledge.
46. Lamb, Douglas i Merna, Tony (2004). *A guide to the procurement of privately financed projects: an indicative assessment of the procurement processes.* London: Thomas Telford Publishing.
47. Link, Albert (2006). *Public/private partnerships: innovation strategies and policy alternatives.* Swiss: Birkhäuser.
48. Lorrain, Dominique i Stocker, Gerry (1997). *The privatization of urban services in Europe.* London: Pinter publishers.
49. Luis Guach (2004). *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions.* Washinton DC: WBI.
50. Marin, Philippe (2009). *PPPs for urban water utilities.* Washington: IBRD & The World Bank.
51. Ministry of Municipal Affairs, British Columbia (1999). *PPP, a guide for local government.* Victoria: Ministry of Municipal Affairs.
52. Nalbandian, John i Carol (2003). Contemporary challenges in local government. *National Civic Review.* Vol. 92, 93-91.
53. National Infrastructure Unit of the Treasury (2009). *Guidance for PPPs in New Zealand.* Wellington: The Treasury.
54. NCHRP (2009). *Public sector decision making for PPPs.* Washington DC: Transportation Research Board.
55. OECD (2008). *Public-private partnerships: in pursuit of risk sharing and value for money.* Paris: OECD Publishing.
56. OECD-Organisation for Economic Cooperation and Development (2008). *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money.* Washington: OECD Publishing.
57. Osborne, Stephen (2000). *Public-private partnerships: theory and practice in international perspective.* Abingdon, UK: Routledge.
58. Osbourne, D. i Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* New York: Plume books.
59. Peters, Guy and Nispen, Frans (1998). *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration.* Chentelham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
60. Prokopijević, M. (2006). *Tržište kapitala u Srbiji.* Beograd: Institut za evropske studije.
61. Raphaelson, Arnold (1998). *Restructuring state and local services - ideas, proposals and experiments.* Santa Barbara, CA: Praeger publishers.
62. Robinson, Herbert i Carrillo, Patricia (2010). *Governance and knowledge management for public-private partnerships.* New York: John Wiley and Sons.

63. Rosenau, Pauline Vaillancourt (2000). *Public-private policy partnerships*. Cambridge, MA: MIT Press.
64. Salamon, Laster i Lund, Michael (1989). *Beyond privatization: the tools of government action*. Washington DC: Urban Institute Press.
65. Savas, E.S. (1999). *Privatization and Public-Private Partnerships*. Thousand Oaks, CA: CQ Press, 1999.
66. Savas, Emanuel (2000). *Privatization and public-private partnerships*. London: Chatham House.
67. Stainback, John (2000). *Public/private finance and development: methodology, deal structuring, developer solicitation*. New York: Wiley, John & Sons.
68. Stauerle, Eugene i Twombly, Eric (2002). *The tools of government - a guide to the new governance*. London: Oxford university press.
69. Štiglic, Džozef (2004). *Ekonomija javnog sektora*. Beograd: Ekonomski fakultet.
70. Štiglic, Jozef (2002). *Protivrečnosti globalizacije*. Beograd: SBM-x.
71. Štiglic, Jozef (2004). *O ekonomskoj ulozi države*, Beograd: SBM-x.
72. The Institute for PPP (2009). *PPP in E-Government: Knowledge map*. Washington DC: IBRD&World Bank.
73. UN Economic Commission for Europe (2008). *Guidebook on Promoting Good Governance in PPP*. New York: United Nations.
74. United Nations (2008). *PPP - a financiers perspective*. Washington DC: UN press
75. US Environmental Protection agency (1990). *PPP case studies*. Washington DC: US Environmental Protection agency.
76. Walzer, Norman i Jacobs, Brian David (1998). *Public-private partnerships for local economic development*. Portsmouth, NH: Greenwood Publishing Group.
77. Wilde, Denton (2006). *Public Private Partnerships: BOT Techniques and Project Finance*. London: Euromoney Books.
78. World Bank Institute i PPIAF (2012). *PPP, Reference Guide*. Washington DC: IBRD.
79. Yong, H. K. (2010). *Public-Private Partnerships Policy and Practice: A Reference Guide*. London: Commonwealth Secretariat.

SPISAK TABELA:

1. Odnos rizika i učešća privatnog sektora u JPP.....	19
2. Vrste JPP prema trajanju ugovora i udelu javnog i privatnog sektora u ugovoru.....	20
3. Šema PFI modela.....	41
4. Odnos tradicionalnog i PFI modela javne nabavke infrastrukturnih usluga.....	42
5. Buduće obaveze javnog sektora u PFI aranžmanima u UK od 2012-2050.....	44
6. Stvarni trošak PFI modela u Britaniji od 1996-2050.....	46
7. Benčmark studije slučaja London Borough of Hillingdon - Barnhill School.....	51
8. Tipovi JPP, trajanje, obaveze i naplata iz ugla privatnog partnera.....	52
9. VfM proračun - Pretpostavke osnovnih finansijskih kategorija.....	111
10. Projekcija troškova životnog ciklusa s uključenim prihodima od komercijalizacije u tradicionalnom modelu.....	112
11. Proračun naknade po tradicionalnom modelu.....	113
12. Projekcija troškova životnog ciklusa sa uključenim prihodima od komercijalizacije po JPP modelu.....	114
13. Proračun naknade po JPP modelu.....	114
14. Proračun sadašnje vrednosti konkurentne neutralnosti.....	115
15. Proračun VfM.....	115
16. Grafički prikaz VfM.....	116
17. Potencijalne prednosti javnog sektora i njihov tretman u PSC-u.....	119
18. Primer proračuna NPV za dva različita ulaganja.....	124
19. Projektni ciklus JPP.....	125
20. Detaljna priprema projekta JPP.....	130
21. Poređenje postupaka javne nabavke u EU.....	134
22. Treća faza projektnog ciklusa JPP- Nabavka.....	136
23. Faza 4. Implementacija.....	143
24. Postupak kvantifikacije rizika.....	160
25. Matrica alokacije rizika.....	161
26. JPP u EU od 1990-2012, vrednost ugovora i zastupljenost projekata po zemljama.....	173
27. Struktura forfeting modela.....	176
28. JPP u Italiji od 2002-2010, kapitalna vrednost i broj ponuđača.....	178
29. Evropsko JPP tržište od 2004-2013, vrednost i broj projekata.....	179
30. JPP u evropskim zemljama - broj ugovora i vrednost.....	179
31. Vrednost i broj JPP po sektorima u Evropi 2008-2010.....	180
32. Pregled JPP projekata po veličini i vrednosti u Evropi u 2013. (sa izdvojenim najvećim projektima).....	181
33. Finansijska struktura JPP u Evropi od 2000-2011.....	182

Biografija autora:

Vladimir Vasiljev je rođen 1974. u Zrenjaninu, gde je završio Osnovnu i Srednju školu. Diplomirao je na Filološkom fakultetu u Beogradu, na odseku za Opštu književnost i teoriju. Dobitnik je Brankove nagrade za književnost Matice srpske za najbolji seminarski rad i stipendije grada Zrenjanina za najbolje studente.

Magistrirao je na Fakultetu političkih nauka u Beogradu na smeru Javna politika i upravljanje na temu *Instrumenti za podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja - javno privatna partnerstva* (2010). Na istom fakultetu je 2014. završio doktorske studije na temu Javno-privatna partnerstva.

Objavio je knjigu *Lokalna samouprava i razvoj* (2011.), naučne radove: *Osnovne karakteristike JPP* u naučnom časopisu Godišnjak FPN (2014.) i *Osnove zakonodavnog okvira EU prema JPP* u Zborniku Pravnog fakulteta u Novom Sadu (2015.)

U postupku recenziranja su radovi *Interpretativna saopštenja EK o JPP* u Zborniku Pravnog fakulteta u Beogradu i *Korporativno i projektno finansiranje JPP* u naučnom časopisu *Menadžer* Fakulteta organizacionih nauka u Beogradu. U pripremi je izdanje Ludvig von Mizes: Slobodno tržište i njegovi neprijatelji (prevod i predgovor Vladimir Vasiljev).

Radio je u Beogradu kao profesor srpskog i lektor za Standard press (2002-2009) i u Zrenjaninu kao direktor Gradske biblioteke od 2009-2015. Radi kao konsultant za JPP za lokalne samouprave na tri projekta javno-privatnog partnerstva i kao menadžer tri projekta IPA-CBS fonda EU.



